

# **direzione investigativa antimafia**



***TESTO BASE DI RIFERIMENTO PER INTERVENTI PRESSO LE FACOLTÀ  
UNIVERSITARIE O PRESSO ENTI VARI***

**RIFERIMENTO GENERALE SU  
CARATTERISTICHE MAFIE, “ARCHITETTURA ANTIMAFIA”,  
STRUTTURA E COMPITI DELLA D.I.A.**

**-FEBBRAIO 2017-**

**TESTO BASE DI RIFERIMENTO PER INTERVENTI PRESSO LE FACOLTÀ  
UNIVERSITARIE O PRESSO ENTI VARI**

**RIFERIMENTO GENERALE SU CARATTERISTICHE MAFIE,  
“ARCHITETTURA ANTIMAFIA”, STRUTTURA E COMPITI DELLA D.I.A.**

**PREMESSA**

Le argomentazioni che seguono sono tese, da un lato, a puntualizzare le caratteristiche della minaccia mafiosa e, dall'altro, a chiarire le competenze e le potenzialità della *Direzione Investigativa Antimafia*, nonché il ruolo che essa svolge nella *prevenzione*, nell'*analisi* e nel *contrasto della criminalità organizzata di tipo mafioso in Italia ed all'estero*, con particolare riferimento alle *modalità di aggressione alle ricchezze illecitamente acquisite*, al *riciclaggio dei capitali* ed alla *protezione degli appalti di opere pubbliche* dagli interessi criminali.

Contestualmente si cercherà di esemplificare, illustrandola nella sua “*complessità*”, la *struttura di contrasto alle mafie* che, nel tempo, si è ritenuto necessario sviluppare in Italia, - *che non si basa solo su un'ampia produzione normativa in sede penale, procedurale penale ed amministrativa, ma si concretizza anche in Organi e Organismi specializzati, per l'insieme dei quali è ormai comune la definizione di “architettura antimafia”* -, nonché di esplicitare le correlate *strutture e modalità di coordinamento*, e chiarire qual è il ruolo della Direzione in tale contesto.

Quella che segue è, quindi, una sintetica panoramica generale della tematica, che fornisce alcuni dati esemplificativi e si pone il fine di **facilitare la “focalizzazione” di alcuni concetti essenziali**: costituisce, inoltre, ulteriore scopo di questo elaborato sottolineare come, tuttora, nonostante ogni progresso compiuto in tal senso, il pericolo maggiore nel contrasto alle “*Mafie*”, - ed alla criminalità organizzata in generale -, sia la *potenziale “sottovalutazione” del fenomeno*, il *sottostimare* la sua “*penetrazione silente*”, il non cogliere il pericolo insito in un'organizzazione complessa e contraddistinta da forti capacità organizzative che, *in relazione a molte delle esperienze analizzate dalla D.I.A., da tempo ha evidenziato una notevole capacità di adattarsi ai vari ambiti territoriali e sociali*, rinunciando talvolta al “controllo militare” del territorio e scegliendo, invece, una **strategia di “sommersione”**, che gli consente di realizzare ingenti profitti rimanendo “*mimetizzata*” e quindi “*invisibile*”. Si tratta del noto fenomeno dell'insinuazione della malavita nei c.d. “*gangli vitali*” della società (da cui la storica “raffigurazione iconografica” di *cosa nostra* – cioè la “mafia” di origine siciliana – alla stregua di una *piovra*).

*Quanto precede è, oggi, particolarmente rilevante in ambito internazionale, sede nella quale una possibile riflessione sulle tematiche connesse ai reati associativi conduce all'asserzione che le Istituzioni dell'Unione, ma anche di ogni altro Paese che sia interessato, possono e dovrebbero fare tesoro dell'esperienza italiana, onde evitare gli errori strategici, i ritardi, le incertezze e la sottovalutazione del fenomeno che hanno, purtroppo, caratterizzato la storia della politica anticrimine italiana del passato, anche relativamente recente – errori, ritardi ed incertezze che, per le più varie e parimenti ovvie, ragioni, sembrano ora caratterizzare altre regioni del mondo –.*

*Dopo una lunga fase in cui si è addirittura negata l'esistenza delle mafie, cui è seguita quella in cui tale criticità era riconosciuta come circoscritta solo ad una o più determinate regioni d'Italia, è ora giunto il tempo di prendere piena e definitiva consapevolezza che il fenomeno non rispetta i confini geografici o politici e, peraltro, come successivamente meglio argomentato, non è circoscritto alle sole mafie di origine italiana.*

*Occorre agire in modo concertato, su un piano interdisciplinare, con misure quanto più possibile armonizzate, per limitare i costi sociali derivanti dalla presenza della criminalità organizzata nei vari Stati, evitare il rischio che si verifichino nuovamente fatti analoghi a quelli accaduti a Duisburg (D) e salvaguardare le imprese e l'economia legale dalle infiltrazioni e dai condizionamenti mafiosi.*

*A conclusione di questa premessa, l'esigenza di sottolineare ulteriormente che il fenomeno di inquinamento economico prodotto dal crimine organizzato, spesso difficile da cogliere perché mimetizzato nell'economia legale, è altrettanto rilevante dei riflessi che la prassi criminale produce sulla sicurezza, e va analizzato – anche e soprattutto – sotto il profilo del danno che reca all'economia.*

*Lo sviluppo delle argomentazioni si succederà, quindi, nelle seguenti partizioni principali:*

1. **le mafie italiane (trattazione eventuale, anche sintetica, in relazione al contesto);**
2. **criminalità organizzata italiana in ambito internazionale (trattazione eventuale, anche sintetica, in relazione al contesto);**
3. **criminalità organizzata “allogena” in Italia (trattazione eventuale, anche sintetica, in relazione al contesto);**
4. **dimensioni economiche del fenomeno mafioso;**
5. **cenni sull'evoluzione della normativa antimafia e della “struttura di contrasto”: l’“architettura antimafia”;**
6. **la Direzione Investigativa Antimafia: articolazione, compiti e quadro normativo di riferimento;**
7. **spunti di riflessione (profili normativo e sociologico).**

## **1. LE MAFIE ITALIANE**

### **1.1 La 'Ndrangheta**

La 'Ndrangheta, termine che deriva dal greco *andragathos* - collegato al *coraggio, al valore e alla virtù* -, nasce come *ordine malavitoso di tipo rituale* essenzialmente ed esclusivamente calabrese e, dopo aver oltrepassato i confini regionali e aver superato il periodo dei sequestri di persona a scopo di estorsione, è diventata attore principale del teatro criminale allargato, palesando una grande capacità di agire nei contesti più diversificati, con *un'accentuata vocazione verso i comparti economici, commerciali, finanziari ed imprenditoriali* del nostro Paese, dell'Europa, delle Americhe, dell'Australia e non solo.

Gli anni Settanta dello scorso secolo rappresentarono un vero e proprio spartiacque, che segnò il corso della storia della 'Ndrangheta, ponendo le basi della sua evoluzione sino a giungere alla potenza che oggi è in grado di esprimere. La crescita esponenziale della *delittuosità di tipo transnazionale*, che trova nel *narcotraffico* la fonte principale di guadagno illegale, con le parallele operazioni di *riciclaggio dei proventi criminali*, ha conferito un valore aggiunto al dinamismo delle *'ndrine* (termine che, nel gergo calabrese, è sinonimo di *cosca per delinquere*), quasi sempre strutturate *su base familiare*. Tali legami primari, infatti, costituiscono una barriera contro le collaborazioni giudiziarie, giacché aprire un dialogo con la giustizia significa tradire il patto naturale con i congiunti, con immediate ripercussioni sulla psicologia delle relazioni parentali e sulla morale individuale. Le *'ndrine* agiscono in forma autonoma: in presenza d'interessi comuni, le cosche operano anche in coordinazione tra loro.

La mafia calabrese, grazie *alla liquidità disponibile agisce sui mercati finanziari per rilevare imprese, aziende, beni strumentali e immobili, nonché azioni*, a prezzi che risentono inevitabilmente dei momenti di crisi economica.

La 'Ndrangheta *controlla una parte dell'edilizia, è presente nella sanità, nel turismo, nel traffico dei rifiuti, nella grande distribuzione commerciale, riuscendo a "infiltrare" i grandi flussi di denaro pubblico*. Questa macroassociazione criminale è, inoltre, caratterizzata da ***soggettività politica***, poiché è capace d'incidere persino sulle scelte della democrazia partecipata a livello locale.

La 'Ndrangheta fa affari, a tutti i livelli e con chiunque, costituisce società miste, s'infiltra negli appalti di opere e servizi, sceglie gli amministratori ed i consulenti per determinare le scelte strategiche territoriali.

Tale compagine mafiosa, nonostante i successi conseguiti in questi ultimi anni da Magistratura e Forze di polizia, resta caratterizzata da un'alta pericolosità sociale, in grado di esprimere valenze di tipo eversivo e, qualora necessario, per conseguire fini antigiusuridici di una certa consistenza,

anche di matrice terroristica.

Un esempio viene dalla strage del Ferragosto 2007, consumata a **Duisburg**, città della [Germania](#) situata nel [Land](#) del [Nord Reno-Westfalia](#), nella quale furono assassinati sei giovani calabresi che uscivano dal ristorante-pizzeria “*da Bruno*”. L’episodio, oltre ad avere un collegamento con la faida sanlucota del febbraio 1991 (come successivamente argomentato), trova origine anche nelle contrapposizioni per assicurarsi il controllo dei traffici illeciti.

Sono attive, sia pure con diverse capacità criminali, proiezioni del fenomeno mafioso calabrese in diverse regioni d’Italia e, principalmente, nel Lazio, in Umbria, in Toscana, in Emilia Romagna, in Liguria, in Lombardia, in Piemonte e in Veneto.

## 1.2 La criminalita’ siciliana

Le organizzazioni criminali di matrice mafiosa originatesi in Sicilia sono essenzialmente riferibili a *cosa nostra* e alla c.d. “*stidda*”.

L’origine del crimine organizzato siciliano ha radici profonde, orientativamente databili a partire dal XVI secolo, anche se solo nel XX secolo il fenomeno macrocriminale ha assunto *dimensioni transnazionali*, specialmente per effetto delle sue ramificazioni negli Stati Uniti d’America e dell’impegno esercitato *nel narcotraffico*, tenendo conto del fatto che, negli anni ’70 -’80, *cosa nostra* gestiva quasi l’80% dell’eroina circolante negli USA.

*Cosa nostra* palermitana ha costituito e costituisce, tuttora, un riferimento per tutto il tessuto mafioso dell’isola, avendo espresso un sistema di relazioni criminali che le hanno consentito di esercitare una forte primazia ed una sensibile influenza su tutte le realtà criminali presenti sul territorio.

Per quanto esistano differenze tra le diverse componenti di *cosa nostra* in Sicilia, l’architettura organizzativa tende a modellarsi sul sistema rigidamente gerarchico, con alla base della piramide le c.d. *famiglie*, che si organizzano in realtà sovraordinate, dette *mandamenti*. Nonostante la struttura gerarchica e la ferrea disciplina dei capi e dei gregari, all’interno del fenomeno criminale siciliano si sono periodicamente scatenate *guerre di mafia* per la conquista del potere, di cui le più famose sono databili nel 1962/63 (per il predominio nel narcotraffico) e nel periodo tra il 1969 e il 1982, con l’ascesa della fazione c.d. *corleonese* e l’eliminazione delle componenti legate alla precedente triade dominante, costituita delle famiglie Bontade-Badalamenti-Inzerillo, costrette ad emigrare negli USA.

La progressiva pressione giudiziaria, esercitata dallo Stato nei confronti del fenomeno mafioso siciliano, ha condotto nel tempo a importanti successi giudiziari, quali il maxiprocesso conclusosi, in primo grado, il 16 dicembre 1987, con 342 condanne per complessivi 2665 anni

di carcere e 19 ergastoli a primari esponenti dell'organizzazione (tra cui Luciano Liggio, Bernardo Provenzano e Salvatore Riina). In merito, si rammenta che il 30 luglio 1991 la sentenza d'appello ridimensionò le condanne, ma la Cassazione, il 30 gennaio 1992, riconfermò tutte le decisioni del primo grado.

La crisi indotta dal “maxiprocesso”, la crescita del fenomeno delle **collaborazioni di giustizia, l'introduzione di un regime carcerario differenziato e le modifiche processuali e penali introdotte**, indussero *cosa nostra* ad affrontare una stagione di confronto militare con lo Stato, che sfociò nelle stragi del '92, tese ad eliminare i magistrati simbolo della lotta alla mafia, Giovanni FALCONE e Paolo BORSELLINO, e in quelle del '93, condotte fuori del territorio siciliano, a Roma, Firenze e Milano.

La reazione dello Stato condusse all'arresto dei responsabili e dei principali capi latitanti, inducendo una fase di “sommersione” dell'organizzazione al fine di sottrarsi alla pressione investigativa, secondo una strategia principalmente sostenuta da Bernardo PROVENZANO, poi catturato nel 2006.

La crisi dell'organizzazione mafiosa è continuata a seguito della cattura di tutti i personaggi di spicco che hanno tentato di riconsolidare l'organizzazione, tra cui Salvatore LO PICCOLO, tratto in arresto nel 2007.

L'ultimo latitante di peso rimane il trapanese Matteo MESSINA DENARO, assieme a taluni giovani emergenti che hanno percorso una rapida carriera criminale nell'organizzazione mafiosa.

A fronte di una diminuita posizione di prestigio internazionale, per il contestuale aumento di potere della 'Ndrangheta - *che ha, tra l'altro, assunto il controllo e il predominio nel traffico internazionale di droga* -, le organizzazioni mafiose siciliane continuano ad esercitare un controllo territoriale, principalmente **attraverso attività estorsive e tentativi di inquinamento della sfera imprenditoriale e dei pubblici appalti, specialmente nel settore edilizio, nel ciclo del cemento, del movimento terra e nel campo delle energie rinnovabili**.

Sono attive, sia pure con diverse capacità criminali, proiezioni del fenomeno mafioso siciliano in diverse regioni d'Italia e, principalmente, nel Lazio, in Toscana, in Emilia Romagna, in Liguria, in Lombardia, in Piemonte e Veneto.

### 1.3 La Camorra

La *camorra* nasce come fenomeno criminale sostanzialmente **individualistico**: assume le connotazioni di *criminalità organizzata* alla fine della seconda guerra mondiale e diventa *struttura efficiente verso la fine degli anni '60, all'epoca per gestire il contrabbando di*



*tabacchi.*

La stessa è stata considerata per lungo tempo come una realtà delinquenziale meno pericolosa ed invasiva rispetto alla *mafia (cosa nostra)* ed alla *'ndrangheta*, per le peculiarità che presenta rispetto alle altre fenomenologie a carattere mafioso: non solo, quindi, per la sua *origine urbana* e non rurale, ma anche per altri aspetti peculiari, quali l'estrema *frammentarietà* e la mancanza di una "*cupola*" capace di contenere le frizioni tra i singoli gruppi. Questo determina un'accentuata dinamicità che spesso dà vita a cruenti faide.

Se uno degli aspetti caratterizzanti della *camorra* è la sua *struttura pulviscolare*, va tuttavia evidenziato che, *accanto a gruppi di piccole dimensioni, convivono associazioni ben organizzate*, in grado di controllare qualsiasi settore dell'illecito nelle rispettive aree di influenza, di *permeare tutti i gangli della vita civile, infiltrando Istituzioni ed economia, e di proiettare il loro potenziale mafioso verso altre regioni ed all'estero*: si pensi all'organizzazione dei Casalesi, per la provincia di Caserta ed a potenti aggregazioni nel "nolano".

Tali sodalizi più strutturati estendono il loro potere criminale grazie ad una politica di sostegno economico e militare a gruppi minori, i quali, pur rimanendo autonomi nel loro territorio, versano una parte dei proventi al clan egemone.

Mutato, rispetto al passato, è il rapporto con la microcriminalità, in quanto i clan hanno lasciato più spazio a bande estemporanee dalle quali attingere la manovalanza per la consumazione di singoli reati.

I circa 160 clan censiti in Campania hanno interessi criminali in tutti gli ambiti dell'illecito: da sempre le indagini evidenziano la poliedricità della *camorra*, riuscita ad adeguare le modalità operative ai mutati contesti sociali, rendendo necessario adattare le tecniche di contrasto. Si rammenta, quale esempio in proposito, quanto accaduto nell'ambito della *gestione dei rifiuti*, settore nel quale, da un iniziale interesse per lo smaltimento di quelli solidi urbani, la *camorra* ha iniziato ad occuparsi dello smaltimento dei *rifiuti industriali, tossici e nocivi*, che garantiscono maggiori profitti e sono più facilmente occultabili. Conclamato è anche il rapporto con le altre organizzazioni criminali nazionali, come emerso per alcuni clan ed il "cartello" dei Casalesi, collegati a *cosa nostra* e ad alcune *organizzazioni criminali calabresi*.

Pur se con diverse modalità operative, la *camorra* ha esportato i propri interessi criminali in altre regioni italiane, come riscontrato per Emilia – Romagna, Lazio, Toscana, Umbria, Liguria, ed all'estero, come successivamente meglio circostanziato (all'estero la presenza è meno visibile ma altrettanto pericolosa, soprattutto per i riflessi negativi sull'economia legale, derivanti dai massicci investimenti di capitali mafiosi).

#### **1.4 La criminalità organizzata pugliese**

La criminalità organizzata pugliese è caratterizzata da un'ampia pluralità di clan, nonché da un singolare dinamismo e fluidità strutturale. I gruppi criminali hanno, infatti, nel tempo dimostrato di saper mutare i loro assetti, a seconda delle circostanze, in un'incessante sequela di "fratture" ed alleanze determinanti il declino o l'ascesa di vecchi e nuovi clan. L'organizzazione criminale pugliese non è stata, sin dall'inizio, omogenea, ma anzi frazionata territorialmente e divisa in fazioni, spesso in lotta fra loro. Con riguardo al Salento, un primo tentativo di unificazione fu compiuto da Giuseppe ROGOLI, esponente della malavita brindisina, affiliato alle cosche calabresi e fondatore/leader storico della "***Sacra Corona Unita***" (SCU), riconosciuta organizzazione criminale di tipo mafioso. La leadership del ROGOLI è stata contrastata da due schieramenti, ovvero dalla frangia brindisina della SCU facente capo ai PASIMENI-VITALE, detti i mesagnesi, e dai GAGLIARDI-CAMPANA-LEO-D'AMICO, di estrazione rogoliana.

Disconosciuta la supremazia dei capi "storici" Giuseppe ROGOLI e Salvatore BUCCARELLA, la frangia mesagnese facente capo a D'AMICO – PASIMENI-VITALE e CINIERI, diede vita ad un gruppo emergente, denominato "***Sacra Corona Libera***", per il controllo delle attività illecite nel brindisino, prime tra tutte il traffico di tabacchi lavorati esteri (t.l.e.) e di droga, ma anche questa nuova aggregazione criminale non risultò stabile nel tempo, per le lotte interne, per la collaborazione con la giustizia di esponenti criminali, nonché per l'incessante attività di contrasto operata dalle Forze di polizia.

Tra le attività illecite perseguite dai clan pugliesi, il traffico e lo spaccio di sostanze stupefacenti rappresentano, certamente, quelle più remunerative e praticate sul territorio, ma le stesse non rappresentano l'unica fonte di guadagno per i gruppi delinquenziali: sono diffuse altre tipologie delittuose quali le estorsioni, - esercitate attraverso atti intimidatori ed attentati in danno di attività imprenditoriali e commerciali -, che permettono ai clan di fornire un sostegno economico anche per il mantenimento delle famiglie dei detenuti, l'usura, il contrabbando di t.l.e. e la commissione di reati predatori, attuati anche da minorenni.



## **2. CRIMINALITÀ ORGANIZZATA ITALIANA IN AMBITO INTERNAZIONALE**

E' stata rilevata una presenza *delle mafie "storiche" italiane* ('*ndrangheta* e, in misura minore e più circoscritta, *camorra* e *cosa nostra* – argomentazioni specifiche vanno sviluppate per la *criminalità organizzata pugliese*) – in numerosi Paesi. In merito, è opportuno precisare che i rilievi di analisi sono, al momento, più accurati con riferimento al contesto U.E., per l'ormai consolidata esistenza di istituzioni "Comunitarie" [tra le quali rileva in modo particolare l'intervenuta costituzione, nell'ambito del Parlamento Europeo, della "**Commissione sul crimine organizzato, la corruzione e il riciclaggio di denaro**" (CRIM)], e, parallelamente, di un processo di integrazione di prassi e procedure che, lungi dall'essere completato, è, tuttavia, in uno stato sufficientemente avanzato.

In particolare, con modalità e intensità diverse da Paese a Paese, si rilevano le seguenti "presenze":

- '*ndrangheta* in Germania, Olanda e Spagna, nonché in Australia, e Canada (sussistono, poi collegamenti con la criminalità organizzata albanese e, da rilievi da "fonti aperte" non validate, presenze in Brasile);
- *camorra* in Germania, Olanda, Polonia, Romania e Spagna, nonché in Perù, Colombia, Venezuela e Brasile;
- *cosa nostra* in Grecia, Olanda, Spagna e Ungheria (indagini antiriciclaggio hanno, inoltre, evidenziato il presunto coinvolgimento di un istituto bancario sito in Svizzera), nonché U.S.A. e Canada;
- **criminalità organizzata pugliese**: in tale ambito, occorre premettere che il precipuo modello organizzativo e funzionale fa sì che i gruppi criminali pugliesi si pongano come "**sponda**" di **altri macrofenomeni criminali endogeni, quali camorra e 'ndrangheta, ed alloigeni**, favoriti da una dislocazione geografica che fa della Puglia una naturale porta d'ingresso di traffici illegali in Italia e nell'Unione Europea, in particolare per: sostanze stupefacenti, armi, tabacchi lavorati esteri, migranti, rifiuti speciali e prodotti contraffatti. Sono, infatti, evidenti i collegamenti della *criminalità organizzata pugliese* con altri gruppi criminali italiani e stranieri, tra i quali primeggiano **gli albanesi**. In tale contesto i porti di Bari, Brindisi e Taranto rappresentano snodi importantissimi di traffici illeciti, negli ultimi tempi provenienti in particolare dall'**Albania**, dalla **Grecia** e dalla **Cina**, ovvero in transito verso paesi asiatici quali la stessa **Cina**, la **Malesia**, il **Vietnam**, il **Pakistan**. Risultanze investigative hanno, inoltre, evidenziato contatti, per l'importazione di stupefacenti, con **Olanda, Colombia e Marocco**.

Di seguito, la sintetica rassegna dei principali macrofenomeni in contesti internazionali.

## **2.1 La 'Ndrangheta in ambito internazionale**

Le proiezioni internazionali della *'ndrangheta* sono sempre maggiormente presenti nei contesti socio economici dell'**Europa continentale**.

In **Germania**, si ha la *certezza condivisa* dell'esistenza di importanti basi logistico-operative della *'ndrangheta*, realizzate a partire dagli anni '70, **ed ora profondamente radicate**<sup>1</sup>.

La collaborazione con il **BKA** (*Bundeskriminalamt*) tedesco, vede, al momento, la proficua continuazione delle attività d'interscambio informativo tra il *gruppo di lavoro italiano* e *quello operante in Germania*, che costituiscono la Task-Force istituita dopo i citati "fatti di Duisburg", del 2007, risultati collegati alla nota *faida di San Luca*<sup>2</sup>.

In merito, il cruento episodio nella citata città tedesca ha certamente rappresentato un *momento di debolezza* dell'organizzazione criminale. La decisione di *operare in modo così clamoroso, peraltro in uno Stato estero non aduso ad assistere a questo tipo di regolamento di conti*, con la conseguente sovraesposizione mediatica ed investigativa, *è stata il frutto di una valutazione non ben ponderata*. **La pace** successivamente siglata, secondo le risultanze d'indagine, **è stata determinata più dai risultati investigativi e dalle pressioni esercitate dalle altre cosche** - per la ricaduta negativa sulle loro attività -, **che da una meditata scelta delle fazioni in lotta** (*circostanza, questa, che non consente di escludere una futura riapertura delle ostilità*).

---

<sup>1</sup> La collaborazione tra la D.I.A. ed il BKA è iniziata il 26 febbraio 1992, in occasione dell'incontro di *Wiesbaden* tra il Presidente dell'Agenzia tedesca ed il Direttore della Struttura dipartimentale italiana. Gli ulteriori dialoghi promossi sui canali della *cooperazione internazionale di polizia* hanno consentito di avviare una collaborazione di natura info-operativa per monitorare le presenze macrocriminali italiane in Germania. In tale ottica di fattiva cooperazione tra i due Stati, - ed a seguito della strage di Ferragosto 2007, avvenuta all'uscita del ristorante "*da Bruno*" di *Duisburg* -, lo sforzo internazionale, cristallizzato nel tavolo di lavoro denominato "*Task-Force Italia-Germania*", costituisce uno strumento privilegiato per arricchire il patrimonio analitico delle informazioni della D.I.A. e delle Forze di polizia, oggetto di un costante esame congiunto con i collaterali organi investigativi tedeschi. I lavori, per quanto concerne la parte italiana, sono coordinati dalla DCPC.

<sup>2</sup> La *faida* di San Luca, comune pre-aspromontano della provincia di Reggio Calabria, ha visto contrapposte, per oltre 16 anni, alcune famiglie per la supremazia sul territorio. La ricostruzione in termini fattuali, e di responsabilità penali, per il tragico fatto di sangue del ferragosto del 2007, "battezzato" dalle cronache internazionali quale "strage di Duisburg", che causò **la morte di sei uomini, ritenuti affiliati ai sodalizi in lotta, ha permesso di delineare l'esistenza di una cellula dell'organizzazione mafiosa cd. Nirta-Strangio, già riconosciuta come operante in San Luca e nei territori limitrofi, che, quale costola dell'associazione in questione, opererebbe in Germania, segnatamente nel territorio di Kaarst**.

La strage di Duisburg costituisce, pertanto, l'ultimo di una sequenza di fatti di sangue, che hanno interessato il paese di San Luca, con la peculiare triste novità dell'"esportazione" del metodo mafioso anche fuori dal territorio italiano.

Le indagini hanno, inoltre, consentito di registrare importanti elementi di contesto sull'attuale struttura della *'ndrangheta* nella sua dimensione internazionale, nella quale è emersa anche una proiezione **australiana** di tale matrice mafiosa, rappresentata da un soggetto calabrese, originario di Nardodipace (VV).

L'arresto in **Spagna** di un trafficante italiano, ricercato in campo internazionale per traffico di droga, nonché **sospettato di legami con la 'ndrangheta**, ha fatto emergere l'esistenza anche in territorio spagnolo di una rete di smistamento di cocaina che dalla penisola iberica era diretta verso l'Italia.

## **2.2 Cosa Nostra in ambito internazionale**

Gli elementi di debolezza accennati relativamente all'ambito nazionale trovano riscontro nella **minore proiezione transnazionale di cosa nostra rispetto alla 'ndrangheta e alla camorra**.

*Cosa nostra* appare, tuttavia, ancora "ben posizionata" nel **narcotraffico internazionale**, continuando ad esprimere un elevato livello di minaccia. In tal senso, *cosa nostra* interagisce sui territori degli Stati che sono tradizionalmente dei punti d'ingresso degli stupefacenti nell'Unione europea (**Spagna, Olanda, Grecia**).

Punto di forza da rimarcare è, poi, la capacità di cooptare alle proprie finalità figure professionali e imprenditoriali di spessore (la cosiddetta "borghesia mafiosa"). Le attività investigative confermano l'interesse di *cosa nostra* per **l'infiltrazione nei più avanzati settori economico/imprenditoriali**: processo agevolato, tra l'altro, dalla rapida modernizzazione dei circuiti finanziari e dallo sviluppo delle tecnologie informatiche applicate all'economia ed agli scambi internazionali. In tale ambito, è stata svolta una complessa attività investigativa che ha visto interessati (non necessariamente volontariamente coinvolti) **due istituti bancari esteri siti in Ungheria e Svizzera<sup>3</sup>**.

L'interesse di *cosa nostra* è significativa anche in **Spagna**, come dimostra il *sequestro* in Andalusia, esperito dalla polizia spagnola, nel marzo del 2011, di tre aziende che operavano nella produzione e commercializzazione di olio, latticini e altri prodotti alimentari, per un *valore complessivo di alcuni milioni di euro*.

Da rammentare, poi, le indagini sviluppate dall'F.B.I. che hanno condotto all'arresto, nel gennaio 2011, di circa 100 affiliati alle più influenti famiglie mafiose nella città di New York,

---

<sup>3</sup> **Operazione Fenix, condotta dall'Articolazione D.I.A. di Caltanissetta in data 6.3.2012.** In tale ambito, è stato individuato un *sistema di riciclaggio* realizzato attraverso articolate e complesse operazioni bancarie (bonifici nazionali e internazionali, giroconti, utilizzo di assegni circolari a girata multipla, libretti di deposito, etc.), che vedevano coinvolte o comunque interessate, a vario titolo, **25 dipendenze di aziende bancarie** operanti su tutto il territorio nazionale e **due istituti bancari esteri**, rispettivamente siti in **Ungheria e Svizzera**.

nonché negli Stati del New Jersey e del Rhode Island, per vari reati perpetrati nel corso del tempo (*omicidi, estorsioni, traffico di droga, etc.*), infliggendo un duro colpo a tale endemico fenomeno criminoso.

### **2.3 La Camorra in ambito internazionale**

L'esportazione di cellule operative all'estero, per la *camorra*, rappresenta una condizione imprescindibile per la buona riuscita dei progetti criminosi ad ampio raggio. Ad oggi, *risultano operative svariate proiezioni internazionali di tale criminalità, che, nel tempo, hanno adottato un **atipico** ma funzionale "low profile" in diversi Paesi europei.*

Nella specifica politica criminale della *camorra*, la delocalizzazione di propri referenti in altri Paesi è "*strumentale*" *alle illiceità di tipo imprenditoriale in **madrepatria**: tra esse, si richiamano le attività propedeutiche all'importazione di ingenti quantitativi di narcotici, che alimentano il fiorente mercato delle droghe sviluppato in tutta la Campania.*

È ormai pacifico che, per le organizzazioni camorristiche, *il narcotraffico verso l'Italia, gestito direttamente dai Paesi produttori e/o di transito, rappresenta il mercato criminale più remunerativo.* Nel caso di specie, la strategia dei sodalizi campani evidenzia una particolare vocazione per la **Spagna**, ove l'assetto logistico ed operativo approntato per il narcotraffico, dai singoli appartenenti ad un clan, viene spesso utilizzato per fornire anche una *valida "copertura" per i camorristi latitanti* (numerosi gli arresti di ricercati che si sono susseguiti negli ultimi anni), che concorrono attivamente al controllo dei flussi di stupefacenti diretti in Italia.

La presenza della *camorra*, in Spagna, è senza dubbio di significativo impatto: la **Costa del Sol** e la **Costa Brava**, *in particolare*, fanno registrare un silente parassitismo criminale di tipo camorristico, che proietta i suoi nefasti effetti sull'economia locale, *anche attraverso gli ingenti investimenti immobiliari che taluni clan hanno effettuato nel tempo, utilizzando capitali di provenienza illecita.*

Anche in **Olanda** esistono proiezioni di *camorra*, ovvero personaggi in grado di assicurare interlocuzioni criminosi finalizzate al *traffico internazionale di sostanze stupefacenti.*

Un'altra *presenza camorristica di rilievo* si riscontra in **Romania** ove, nei primi giorni del giugno 2012, è stato catturato un latitante (come avvenuto, in altre occasioni, negli anni precedenti).

Tuttavia, i sodalizi campani impegnati, in Romania, nel *riciclaggio/reimpiego di denaro*, mancano di una strategia comune e/o di un disegno criminale unitario e, salvo rare eccezioni, non riproducono una chiara delocalizzazione della "struttura madre" attiva in Italia. Di contro, però, va aggiunto che, **in Romania, la camorra opera in sinergia con la criminalità locale.**

In **Germania** continua ad essere monitorato un impatto operativo della *camorra*, attiva nel *commercio di prodotti recanti marchi contraffatti, realizzati principalmente in Cina*. In tale quadro, le principali presenze sono rilevate nelle città di **Amburgo, Monaco di Baviera e Dortmund**, ma, storicamente, presenze di appartenenti a clan napoletani sono state registrate anche a **Colonia, Francoforte sul Meno e Berlino**.

In **Polonia**, infine, nel recentissimo passato è stata svelata l'operatività di una strutturata rete logistica, gestita da contrabbandieri napoletani, che aveva permesso lo sviluppo di vasti traffici di tabacchi lavorati esteri verso l'Italia.

Per quanto riguarda le presenze di **camorra in Sudamerica**, si fa riferimento a pregiudicati particolarmente qualificati nel settore del narcotraffico, in grado anche di costituire *cartelli criminosi misti, riconducibili a differenti mafie nazionali*. Le aree geografiche che maggiormente richiamano gli interessi camorristici restano il **Perù**, la **Colombia**, il **Venezuela** ed il **Brasile** ove, peraltro, solo per citare un esempio relativamente recente, il **10 febbraio 2011**, l'Interpol ha tratto in arresto un latitante ritenuto affiliato al clan dei *casalesi* "gruppo SCHIAVONE", destinatario di un'ordinanza di custodia cautelare per un triplice omicidio.

Concludendo in merito alle potenzialità della *camorra*, ivi compresa la capacità di proiettarsi in ambiti internazionali, è opportuno segnalare come alcuni leader camorristici del clan dei *casalesi* siano stati individuati dal *Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti d'America* ed inseriti in una *black list* di soggetti considerati pericolosi per i propri interessi economici.

#### **2.4 Criminalità organizzata pugliese in ambito internazionale**

L'analisi delle proiezioni extraregionali della criminalità organizzata pugliese, nel 2012, ha consentito di rilevare i seguenti indicatori:

- la capacità delle organizzazioni, in congiunzione con gruppi internazionali, di garantire il trasporto dei migranti sulle coste italiane e la successiva ripartenza per altri Paesi europei;
- la *funzione di coordinamento svolta dai gruppi pugliesi, nei riguardi di consorterie albanesi e cellule criminali lucane e 'ndranghetiste*, nonché di soggetti di nazionalità *ucraina, polacca, spagnola e bosniaca*, per quanto attiene al traffico delle sostanze stupefacenti;
- la commistione del *traffico di stupefacenti* con quello delle *armi e degli esplosivi*<sup>4</sup> **provenienti, in particolare, dai paesi balcanici**.

---

<sup>4</sup> Il **17 marzo 2012** a **Torre Rinalda**, località a cavallo tra le province leccese e brindisina, un passante rinveniva, parzialmente sepolti da una duna di sabbia, due sacchi di plastica contenenti 47 Kg. di tritolo, suddivisi in 235 panetti da 200 gr. cadauno.

### **3. CRIMINALITÀ “ALLOGENA” IN ITALIA**

Preme ora sottolineare un aspetto che si reputa fondamentale. Nell’immaginario collettivo l’Italia è la patria della “mafia” ovvero, come appena visto, delle mafie: in realtà, pur dovendo riconoscere la presenza di fenomeni di criminalità organizzata, contraddistinti da *caratteristiche peculiari, risalenti nel tempo e originariamente radicati in aree territoriali specifiche e delimitate*, occorre evidenziare l’insistenza, sul territorio, di una significativa componente di **criminalità “allogena”** (cioè costituita da soggetti di origine straniera), caratterizzata da un intensificarsi della presenza di gruppi di immigrati, spesso clandestini (con particolare riferimento a **cittadini cinesi**, a soggetti provenienti **dall’Europa orientale e balcanica** e dai **Paesi dell’Africa settentrionale**), che *paiono in grado di evolversi in organizzazioni criminali strutturate* - secondo gli schemi propri delle organizzazioni autoctone - anche grazie ad **alleanze interetniche**, *che interessano anche i criminali italiani*.

#### **3.1 Criminalità “allogena”**

Fra il 1990 ed il 1991, il collasso dei regimi comunisti nell’Europa centrale ed orientale determinò l’apertura di un **nuovo fronte migratorio**, alimentato dalle disparità delle condizioni di vita e dall’esplosione di crisi e conflitti a carattere etnico-nazionalista.

Il conseguente incremento del flusso migratorio, con il succedersi di vaste e repentine ondate - provenienti soprattutto **dall’Albania** e **dall’ex-Jugoslavia** - acuirono l’allarme sociale legato all’afflusso nel nostro Paese di clandestini, spesso finiti ad alimentare i circuiti illegali.

Durante la fase del crollo del regime comunista albanese, **il nascente flusso di emigrazione verso il nostro Paese fu utilizzato per sbarazzarsi di criminali e oppositori politici**, facilitando la loro fuga verso l’Italia.

**Gli anni '90** furono, quindi, caratterizzati da un marcato incremento dell’attenzione per l’immigrazione clandestina e da una più forte ed immediata percezione della minaccia legata ad essa, in quanto fu rilevato:

- **il corrispondere delle tradizionali rotte del contrabbando e del traffico di droga ed armi col traffico di esseri umani;**
- **l’insediamento ed il radicamento, sul territorio nazionale, di organizzazioni macrocriminali esogene favorenti, fra l’altro, la crescita in senso transnazionale anche del crimine organizzato endogeno;**
- **il crescente ruolo delle organizzazioni macrocriminali nella gestione e nello sfruttamento dei flussi migratori ed il conseguente sviluppo dei traffici internazionali di esseri umani e di reti criminali su scala intercontinentale.**



Dalla metà degli anni '90, il progressivo ampliarsi dell'immigrazione clandestina ha catalizzato l'interesse delle organizzazioni malavitose, che hanno prontamente assunto un ruolo centrale, sviluppando un'articolata attività criminosa interessata allo svolgimento di varie attività illecite, tra le quali, in particolare, *la falsificazione di documenti, la prostituzione ed il controllo e lo sfruttamento del lavoro nero.*

In proposito - *al di là del coinvolgimento di sodalizi delinquenziali italiani* - va comunque evidenziato il concorso attivo, oltre che di gruppi operanti nei Paesi di provenienza degli immigrati, delle grandi "multinazionali del crimine", fra le quali figurano la **mafia russa**, quella **turca** e le **consorterie cinesi**.

*Gli stessi clandestini vengono sovente impiegati come manovalanza del crimine organizzato, ovvero formano **bande autonome**, determinando le condizioni per l'esplosione di conflitti con la malavita endogena per il monopolio delle attività illecite.*

Sotto il profilo dell'inserimento delle organizzazioni criminali nei flussi di immigrazione clandestina, è stata rilevata l'affermazione:

- **dell'Albania quale polo d'attrazione e transito** per le correnti migratorie ingenerate da conflitti regionali e per quelle provenienti dall'Europa orientale, dall'Asia minore e dal subcontinente indiano;
- di potenti e ramificate organizzazioni criminali transnazionali, con base nel vicino Oriente ed in Nord Africa, e la creazione, in tali zone, di bacini di raccolta e smistamento per le masse di profughi diretti verso l'Europa.

Sulla scorta delle evidenze investigative, nel 2000 si è giunti ad affermare che *i **sodalizi delinquenziali stranieri** - specie anatolici e balcanici - evidenziano elevati livelli di specializzazione, nonché crescenti interconnessioni operative con altre consorterie, cui si affiancano, per quanto riguarda il territorio italiano, articolate forme di collaborazione con le organizzazioni endogene.*

Circa il radicamento sul territorio nazionale di fenomeni criminali esogeni - in larga parte correlato a flussi migratori clandestini ed alla globalizzazione dei mercati leciti ed illeciti - nel corso dell'ultimo decennio, è stato rilevato che:

- **le organizzazioni criminali cinesi** (Repubblica popolare di Cina) - poco appariscenti, ma molto pericolose in proiezione futura, sono, *come quelle nigeriane*, difficilmente permeabili dall'esterno, sia per la difficoltà di trovare interpreti disposti a lavorare con le Forze di

polizia, sia per l'uso di dialetti molto diversi tra loro - oltre a favorire l'ingresso illegale di connazionali, hanno dimostrato una particolare capacità di:

- penetrazione nel tessuto economico di alcune aree, in particolare nel settore tessile, come conferma la *conquista del polo tessile napoletano e la massiccia infiltrazione di quello pratese*, sviluppatesi nell'ambito dell'economia sommersa e dell'abusivismo, oltre che della **contraffazione di marchi**;
  - sfruttamento **dell'abusivismo commerciale** e della manodopera in imprese commerciali;
  - inserimento nei circuiti del *commercio di droga, delle bische clandestine, delle estorsioni*;
  - sfruttamento della prostituzione di connazionali, prima in abitazioni aperte ai soli cinesi, ed ora anche a clienti di altre nazionalità;
- **la malavita albanese - al vertice per pericolosità e radicamento - ha sviluppato collusioni dapprima con la criminalità organizzata pugliese e poi con la Camorra e la 'Ndrangheta**, espandendo, in tal modo, le proprie attività soprattutto nelle regioni del Nord-Est e *palesando peculiarità in grado di preludere alla costituzione di vere e proprie consorterie organizzate di stampo mafioso*. Il ruolo della mafia albanese nel traffico internazionale di stupefacenti è sempre più rilevante dato il passaggio dell'Albania tra i Paesi produttori;
- **i gruppi criminali rumeni** - in forte crescita numerica, data l'appartenenza alla principale comunità straniera presente in Italia - si stanno affermando nel Centro-Nord, partendo spesso da una posizione di subalternità rispetto ai clan albanesi;
- **la cosiddetta "mafia russa"** - poco radicata sul territorio ma *specializzata nel settore finanziario (riciclaggio in particolare)* – manifesta segnali di possibile infiltrazione nelle zone più ricche ed industrializzate del Paese palesando, quindi, profili di significativa pericolosità nello specifico settore;
- **i gruppi criminali nigeriani** - in aumento sul territorio nazionale e con Torino come capitale di elezione - avvalendosi di una forte componente rituale e pseudo-religiosa, sono **noti per la presenza nell'appariscnte mercato della prostituzione**, mentre è meno noto il ruolo nel traffico di sostanze stupefacenti acquisito su scala internazionale grazie ad accordi di collaborazione sottoscritti con i cartelli colombiani e boliviani della coca. La mafia nigeriana non usa come corrieri solo connazionali, ma anche cittadini di altri Paesi africani, come sudafricani bianchi, ovvero, addirittura, corrieri ungheresi. In Italia, per la distribuzione e la vendita al dettaglio, i nigeriani utilizzano soprattutto i gruppi criminali maghrebini;

– **i gruppi criminali sudamericani** sviluppano un'attività delinquenziale protesa principalmente al *traffico internazionale di stupefacenti*, evidenziando particolare competenza nell'importare in Italia considerevoli quantitativi di droga attraverso rotte che, a partire dai paesi d'origine, passano preferibilmente per i Paesi Bassi e la Spagna, posizionandosi, altresì, come valida fonte di approvvigionamento di cocaina per la criminalità autoctona.

Proprio con la citata criminalità autoctona di matrice mafiosa, **la 'ndrangheta in primis**, sono da tempo stati registrati connubi operativi, favoriti dai contatti con i più importanti cartelli del narcotraffico del sud America per garantire cospicue importazioni di cocaina;

– **i gruppi criminali ucraini e maghrebini** - dediti rispettivamente allo sfruttamento della prostituzione ed allo spaccio di stupefacenti al dettaglio - occupano le ultime posizioni.

Sempre più spesso si assiste all'imputazione, nei confronti di sodali di gruppi stranieri, dell'art. 416-bis, evidenziando la sussistenza dei presupposti classici come **l'indissolubilità del vincolo associativo, l'uso della forza intimidatrice interna ed esterna all'organizzazione e l'omertà** (già Giovanni Falcone metteva, *peraltro, in evidenza le analogie tra la criminalità organizzata di provenienza diversa, e sottolineava la funzione di modello della mafia siciliana per altre organizzazioni*).

**Molte sono le analogie rilevabili:** la struttura interna dei clan albanesi ricorda per molti aspetti la struttura della 'Ndrangheta, con *l'appartenenza dei membri allo stesso nucleo familiare o allo stesso villaggio* e per la *struttura orizzontale* con un capo supremo e molti soggetti intermedi intercambiabili.

*Sempre più spesso la stessa criminalità organizzata italiana utilizza elementi estranei alla propria struttura e i cartelli hanno assunto, o stanno assumendo, la forma di multinazionali del crimine*, atte a sfruttare le opportunità infinite della globalizzazione criminale.

Nella divisione del lavoro **le mafie endogene conservano un ruolo di primazia** nel mercato criminale e - come avviene nell'economia legale - gli immigrati tendono ad occupare gli spazi lasciati vuoti e a svolgere quelle funzioni più gravose e meno remunerative che i criminali italiani non vogliono più esercitare.

*Ecco, quindi, le mafie straniere svolgere ruoli residuali, in particolare nelle regioni meridionali, dove il controllo del territorio è saldamente gestito dalle mafie italiane.*

**Diversamente avviene nelle regioni settentrionali**, dove i gruppi stranieri hanno potuto compiere un salto di qualità nell'organizzazione e nel controllo del territorio.

A confermare la crescita costante del livello della minaccia criminale esogena è stato da ultimo rilevato che **i vari sodalizi delinquenziali stranieri hanno gradualmente assunto dimensioni e capacità organizzative tali da potersi affrancare da pregresse sudditanze rispetto alle consorterie endogene, sino a conquistare posizioni paritarie ed, in alcuni casi, egemoniche in talune realtà territoriali ed in alcuni settori criminali.**

**È stato, peraltro, riconosciuto quale motivo di preoccupazione il rischio che lo sviluppo di comunità criminali di immigrati conduca anche ad un trasferimento in Italia di conflittualità proprie delle aree di origine.**

#### **4. DIMENSIONI ECONOMICHE DEL FENOMENO MAFIOSO**

Appare persino ovvia l'argomentazione che il fine ultimo di qualsivoglia organizzazione criminale è la produzione di ricchezza, ovvero l'incremento del patrimonio illecito a disposizione, attraverso lo sviluppo delle più disparate attività delittuose (dal *traffico di armi e droga*, allo *smaltimento dei rifiuti tossici*, dall'*immigrazione clandestina* al *traffico di organi*, dalla *prostituzione* al *gioco d'azzardo*, dal *contrabbando* alla *contraffazione*, etc.).

*Per la realizzazione di questo obiettivo vengono perseguiti fini intermedi, strumentali a far acquisire al sodalizio contiguità in ambienti politico-istituzionali ed economico-finanziari, sia a livello locale sia a livello nazionale.*

Si tratta del noto fenomeno dell'insinuazione della malavita nei c.d. "*gangli vitali*" della società (da qui, come già accennato, la storica raffigurazione di *cosa nostra* alla stregua di una *piovra*).

A premessa delle valutazioni sulla potenza economico-finanziaria raggiunta dalla criminalità organizzata, che verranno successivamente argomentate, è opportuno rilevare come l'ONU, l'OCSE ed altri osservatori internazionali indipendenti sono concordi nel ritenere che *tali potentati siano, nella loro dimensione transnazionale*, in grado di "fatturare", ogni anno, cifre paragonabili al PIL di una nazione di media grandezza.

Il quadro finora tratteggiato, induce ad affermare che la criminalità organizzata storicamente intesa *ha vissuto e vive una fase di profonda trasformazione* avendo intuito, - forse prima di qualsiasi altra realtà, e comunque con estrema tempestività -, i mutamenti profondi di una società sempre più dinamica, tecnologica e votata alla globalizzazione.

In quest'ottica, le organizzazioni di tipo mafioso stanno assumendo i connotati di una vera e propria *holding* di rilievo multinazionale, capace di riciclare/reinvestire enormi capitali illeciti che, reimmessi nel tessuto sano dell'economia, espongono a *serio rischio la libertà d'intrapresa economica e la libertà di concorrenza*.

Agli enormi profitti generati dalle attività illecite è, infatti, evidentemente correlato un enorme flusso di capitali riciclati: **il Fondo Monetario Internazionale (FMI) ha, al riguardo, stimato che la quantità di denaro riciclato corrisponde, a livello mondiale, a circa il 5% del GDP (Gross Domestic Product: in italiano - PIL<sup>5</sup>), mentre, per l'Italia, il dato viene mediamente indicato al di sopra del 10%**, peraltro con trend crescente in funzione della globalizzazione e della frequente ricorrenza di crisi economiche<sup>6</sup>. Argomentazione, quest'ultima, di assoluta attualità in un momento storico nel quale il protrarsi della crisi economica sembra avere rafforzato il potere finanziario delle

---

<sup>5</sup> QUIRK, Macroeconomic Implications of Money Laundering, IMF Working Paper, 1996.

<sup>6</sup> ARGENTIERO, BAGELLA e BUSATO, Money laundering in a two sector model: using theory for measurement, European Journal of Law and Economics, vol. 26, 2008.

mafie, capaci di infondere grande liquidità, ponendosi così, secondo alcuni “...come il più grande “agente economico” del Paese (Italia: ndr.)” <sup>7</sup>.

Il rischio connesso con l’accumulazione patrimoniale illecita da parte delle varie forme di criminalità organizzata viene denunciato come “*punta di diamante*” del problema mafioso in tutte le analisi istituzionali, tra le quali le stesse Relazioni Semestrali del Sig. Ministro dell’Interno al Parlamento sulle attività e sui risultati conseguiti dalla D.I.A. (ex art. 109 D. Lgs. n. 159/2011).

È, tuttavia, doveroso sottolineare che una stima dettagliata e pienamente attendibile sull’entità delle dimensioni economiche del fenomeno in esame è difficile, in quanto *i contesti di crimine organizzato costituiscono un fenomeno elusivo e complesso*, che richiederebbe l’adozione di strumenti conoscitivi nuovi e specifici.

**Al riguardo, occorre, infatti, considerare che l’analisi criminale, anche di livello strategico, ha dirette finalità applicative e tende a promuovere attività operative di indagine.**

In questo senso, l’evocazione dei valori complessivi del cosiddetto “*reddito delle mafie*” appare più significativa a livello mediatico e politico<sup>8</sup> che utile a livello investigativo, anche in rapporto alla “sindacabilità” dei metodi computazionali utilizzati.

---

<sup>7</sup> XIII rapporto sulla criminalità di “S.O.S. Impresa” (associazione di Confesercenti): “*La mafia si conferma il più grande agente economico del Paese in grado di muovere un fatturato che si aggira intorno ai 140 miliardi di euro con un utile superiore ai cento miliardi..*”, nonché “*Mafia spa è la prima banca d'Italia, con 65 miliardi di euro di liquidità*”.

In merito, il **presidente pro-tempore di Confesercenti, Marco Venturi (ha ceduto l’incarico il 15 aprile 2015)** ha aggiunto: “*In questo momento di crisi “Mafia Spa” è l’unico soggetto economico-imprenditoriale in grado di fare investimenti*”, sottolineando che “*oggi, complice la crisi, si è determinato un rapporto di complicità e collusione tra alcuni limitati pezzi della finanza e dell’imprenditoria e la criminalità organizzata*”. “*La vicinanza alle organizzazioni criminali, giungere a patti con esse, conviverci*, - ha soggiunto Venturi - *può fare la differenza fra essere espulsi definitivamente dal mercato o poter continuare ad operare, magari vedendo aumentare il proprio fatturato*”.

<sup>8</sup> **I cittadini europei** sono alquanto preoccupati dalla **minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata**. A certificarlo è un sondaggio effettuato dall’istituto europeo di statistiche Eurobarometro (EUROBAROMETER 371 – *Internal Security*, novembre 2011) negli allora 27 Stati Membri dell’Unione, dal quale si evince che la criminalità organizzata è avvertita come uno dei tre principali fattori rischio per la sicurezza in Europa, dopo la crisi finanziaria ed il terrorismo: molto bisogna, invece, ancora fare per **accrescere la consapevolezza dei policy-makers** di molti Paesi, anche dell’Unione Europea.



Su quest'ultimo aspetto si rimanda anche all'autorevole giudizio espresso dalla *Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità mafiosa o simile* della XIV legislatura, che, nella Relazione Conclusiva, approvata il 18 gennaio 2006, aveva preso in considerazione l'estrema variabilità delle cifre riportate da diversi studi ed osservatori, evidenziandone la scarsa affidabilità.

Ricorre, in sostanza, l'obbligo di evidenziare come l'assoluta mancanza di dati economici certi rispetto alle dimensioni globali dell'imprenditoria mafiosa, *che ha adottato nel tempo sempre più sofisticate forme di mimetismo degli utili conseguiti*, rende difficoltosa e quanto mai aleatoria la *quantificazione che*, seppur esperita con metodologie scientifiche, ***non può portare a valutazioni certificate.***

Per una valutazione del fenomeno è, dunque, necessario rifarsi, con le indicate precauzioni in tema di completezza ed accuratezza dei risultati, a studi sviluppati, con diverse metodologie, da vari attori, e rinvenibili anche su "fonti aperte", corroborandone le risultanze con i dati sperimentali tratti dall'esperienza info-investigativa e con le valutazioni che dalla stessa possono essere tratte.

## **5. CENNI SULL'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA**

Ai giorni nostri la consapevolezza della pericolosità della criminalità organizzata è, almeno in alcuni ambienti, ampiamente consolidata: tale dato non deve, tuttavia, apparire scontato, costituendo, anzi, una “conquista” relativamente recente, e, peraltro, ancora oggi in alcune sedi - specie in contesti internazionali - piuttosto contrastata.

Come accennato in sede di introduzione, infatti, pure in Italia, *anche solo l'esistenza del fenomeno mafioso è stata, a lungo, confutata e/o sottostimata*.

Si consideri, al riguardo, che, nonostante la prima analisi della specifica forma di criminalità organizzata siciliana (cui è stata poi attribuita la definizione di “*cosa nostra*”) risalga addirittura all'Italia immediatamente post-unitaria, e precisamente allo studio “*La Sicilia nel 1876*”<sup>9</sup>, la costituzione della prima *Commissione parlamentare d'inchiesta sulla mafia* ebbe luogo solo **nel 1962, quando in Sicilia era in atto la cd. “prima guerra di mafia”**.

*L'effettiva e piena presa di coscienza dell'esistenza del fenomeno mafioso e della sua incontrollabile pericolosità* si colloca, tuttavia, all'inizio degli “anni Ottanta”, quando la mafia siciliana compì, pur *nell'ambito di una lotta intestina per la redistribuzione del potere*, una serie di **attacchi alle istituzioni**.

In particolare, il 30 aprile 1982 a Palermo fu ucciso, insieme all'autista, il deputato - e segretario regionale del PCI siciliano - **Pio La Torre**; il successivo 3 settembre, sempre a Palermo, fu ucciso il Prefetto **Carlo Alberto dalla Chiesa** (già Generale dei Carabinieri), unitamente alla moglie Emanuela Setti Carraro ed all'agente di scorta.

La reazione dello Stato si concretizzò attraverso l'emanazione di **due provvedimenti che cambiarono definitivamente il corso della lotta alla mafia**. In particolare, con:

- il primo (D.L. n. 629/1982, convertito con modificazioni dalla L. 12 ottobre 1982, n. 726) fu istituito l’“*Alto Commissariato per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa*” (oggi sostituito proprio dalla *Direzione Investigativa Antimafia*);
- il secondo (L. 13 settembre 1982, n. 646, recante *Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale*, nota anche come “**legge Rognoni-La Torre**”), oltre ad essere previste, per la prima volta, le *misure di prevenzione patrimoniali*, fu, tra l'altro, introdotto nel codice penale l’**art. 416-bis** (allora rubricato “*Associazione di tipo mafioso*”), con il quale furono superate le limitazioni applicative imposte dal previgente art. 416 c.p. “*Associazione a delinquere*” (per la sussistenza della quale è necessario che la “*societas sceleris*” sia sorta in funzione della commissione di delitti specifici).

---

<sup>9</sup> Effettuato da **Leopoldo Franchetti** (poi Senatore del Regno d'Italia) e **Sidney Sonnino** (nei primi anni del '900 per due volte, anche se per breve tempo, Capo del Governo).

Con l'**art. 416-bis** viene, cioè, punita la semplice appartenenza ad un gruppo, individuato come mafioso, introducendo in tal modo una fattispecie autonoma più adeguata a perseguire alcune moderne manifestazioni del fenomeno (il legislatore ha imperniato la nuova fattispecie sulla *forza intimidatrice del vincolo associativo*, da cui derivano *l'assoggettamento e l'omertà* di quanti entrano in rapporti con l'associazione).

È con il riconoscimento, anche politico, dell'esistenza del fenomeno, **che si ebbe, finalmente, l'avvio di un'ulteriore produzione legislativa realmente atta al contrasto del medesimo**. Solo dopo molti decenni e *numerosi fallimenti* si è, quindi, in Italia, pervenuti alla definizione di *un modello di contrasto che, perfezionato negli ultimi anni, si è evidenziato come realmente efficace* (anche se, ovviamente, sempre suscettibile di miglioramenti ed adattamenti, in aderenza ad un fenomeno criminale in continua evoluzione). *Tale modello di contrasto si basa non solo sull'adozione di specifiche norme, ma anche sulla costituzione di un'“Architettura istituzionale di coordinamento”*.

#### **5.1 Struttura di contrasto: l'“architettura antimafia”**

*Nel 1991, nel clima di violenza espressa dalle organizzazioni criminali in quel particolare momento storico, rimasto impresso nella memoria collettiva con l'epiteto di “stagione delle stragi”, anche su ispirazione dei magistrati Giovanni FALCONE e Paolo BORSELLINO, che ne furono vittime e che, per primi, avevano saputo condurre indagini ancora oggi considerate paradigma di una nuova e moderna capacità di contrasto alle mafie, venne, infatti, concepita e concretizzata l'idea di costituire una vera e propria “architettura antimafia”, costituita da “strutture” che potessero tra loro colloquiare in modo sinergico per contrastare la criminalità organizzata di tipo mafioso.*

La stessa norma istitutiva della D.I.A. (legge n. 410/1991) ha, infatti, previsto l'istituzione di un altro importante Organo, il “*Consiglio Generale per la lotta alla criminalità organizzata*”, volto a garantire, nella lotta alle organizzazioni di tipo mafioso, **l'effettivo coordinamento delle attività svolte da tutte le Forze di polizia, attraverso la realizzazione del raccordo tra indirizzo politico e quello più strettamente operativo, e mirando ad un assetto normativo funzionale ed efficace**.

Il “Consiglio Generale per la lotta alla criminalità organizzata” è *presieduto dal Ministro dell'interno* e ne fanno parte, *oltre al Direttore della D.I.A.*, il Capo della Polizia, i Comandanti Generali dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza, nonché i Direttori di AISE e AISI (Agenzie di Informazione per la Sicurezza Esterna e Interna).

Tale “**architettura antimafia**” contempla anche:

- una **struttura giudiziaria**, che vide l’istituzione, nell’ambito della Procura generale presso la suprema Corte di Cassazione, della “**Procura nazionale antimafia**” (PNA), e, presso le Procure distrettuali, delle “**Direzioni distrettuali antimafia**” (DDA)<sup>10</sup>;
- un comparto investigativo, che prevede la costituzione (oltre ai “Servizi Centrali ed Interprovinciali di p.g.”: SCO per la P. di S.; ROS e Sezioni Anticrimine presso l’Arma dei Carabinieri; SCICO e GICO presso la G. di F.) della **Direzione Investigativa Antimafia** che nasce alla fine del 1991, nell’ambito del Ministero dell’Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza -, *come **Organismo interforze per le indagini sulle organizzazioni mafiose, rappresentando, a livello centrale e territoriale, la sintesi dell’eccellenza dell’azione antimafia delle Forze di polizia.***

La D.I.A. è, infatti, composta da personale specializzato tratto da Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza, cui si aggiunge, per la gestione amministrativa e tecnico-logistica della Struttura, personale dell’Amministrazione Civile dell’Interno.

Con la legge n. 125 del 2013, inoltre, il c.d. “*Codice Antimafia*” è stato “modificato” prevedendo l’impiego anche di **limitate aliquote** di personale del Corpo di Polizia Penitenziaria e del Corpo Forestale dello Stato. La nuova architettura normativa consentirà, così, alle citate 2 Forze di polizia di meglio garantire sia le esigenze di collegamento con le strutture di appartenenza, sia le attività di analisi, basate sullo ***scambio delle informazioni di interesse originate all’interno delle strutture carcerarie*** nonché di *quelle connesse al contrasto del **traffico illecito di rifiuti***.

A far data dall’1 gennaio 2017, poi, per effetto del D. Lgs. n. 177/2016, la predetta aliquota di personale del Corpo Forestale dello Stato è stata inquadrata nei corrispondenti ruoli e qualifiche della Polizia di Stato, mantenendo, all’interno della Direzione, le medesime funzioni<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Con la legge 17 aprile 2015, n. 43 di conversione del Decreto-legge 18 febbraio 2015, n.7, a tale **struttura giudiziaria è stata attribuita anche la competenza al contrasto del terrorismo**.

<sup>11</sup> Il Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante: “*Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo Forestale dello Stato, ai sensi dell’articolo 8, comma 1 lettera a), della Legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche*”, agli articoli 7 e seguenti ha disciplinato l’**“assorbimento” del Corpo Forestale dello Stato** nella Polizia di Stato, nell’Arma dei Carabinieri, nel Corpo della Guardia di Finanza e nel Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, con l’attribuzione delle relative funzioni.

In particolare, l’articolo 10, comma 1, lettera a) della citata norma ha attribuito alla Polizia di Stato le funzioni svolte dal Corpo Forestale dello Stato “***in materia di ordine e sicurezza pubblica e di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata in ambito interforze***”, ed il successivo articolo 12 (che fissava i criteri di assegnazione di contingenti di personale in incremento alle dotazioni organiche) ha

Per quanto riguarda gli specifici compiti della D.I.A., la norma istitutiva prevedeva due settori d'intervento, tra loro ben distinti, ovvero quelli delle **indagini preventive** e delle **indagini giudiziarie**.

Al riguardo, le ***indagini preventive non sono***, per espresso dettato normativo, ***circoscritte alle associazioni mafiose ma sono rivolte all'intero fenomeno della criminalità organizzata*** col fine di far emergere "...le connotazioni strutturali, le articolazioni e i collegamenti interni ed internazionali delle organizzazioni criminali, gli obiettivi e le modalità operative di dette organizzazioni, nonché ogni altra forma di manifestazione delittuosa alle stesse riconducibile...". E', quindi, compresa ***l'analisi delle fenomenologie criminali***.

***Le indagini giudiziarie sono, invece, circoscritte ai soli delitti di associazione di tipo mafioso o alle attività comunque ricollegabili all'associazione medesima.***

**Nel 2001 a tali compiti prioritari ne è stato aggiunto un terzo:** alla D.I.A. fu, infatti, attribuito un ruolo centrale nel ***monitoraggio finalizzato alla prevenzione e repressione dei tentativi di infiltrazione mafiosa nei pubblici appalti*** (come in seguito argomentato).

***Permane, altresì, la competenza nella conduzione e nello sviluppo delle attività di polizia giudiziaria svolte d'iniziativa o su delega dell'Autorità giudiziaria.***

***Al Direttore dell'Organismo – per lo svolgimento dei compiti a quest'ultimo demandati - sono intestati specifici poteri***, anche attraverso un meccanismo di delega dei c.d. "poteri Alto commissariali" (quadro sinottico: **All. "A"**).

---

definito i criteri di selezione del personale che avrebbe dovuto transitare nei ruoli della Polizia di Stato, rinviandone l'individuazione di dettaglio a successivi decreti.

Le 123 unità destinate a transitare nei ruoli della P. di S. sono, quindi, state individuate con decreto del Capo del Corpo Forestale dello Stato in data 31 ottobre 2016. Tale personale è, quindi, stato inquadrato (ex art. 17 del citato D.Lgs. n. 177/2016), con decorrenza 1 gennaio 2017, nei corrispondenti ruoli e qualifiche della Polizia di Stato, conservando l'anzianità già maturata nel Corpo Forestale dello Stato.

Per la **funzione di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata**, il contingente selezionato [ex art. 12, comma 2 lettera a), n. 3)] è stato quello già in servizio presso la Direzione Investigativa Antimafia, che ha continuato a svolgere le medesime funzioni nelle Articolazioni della D.I.A. di precedente assegnazione.

## **6. LA D.I.A.: ARTICOLAZIONE, COMPITI E QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO**

La Struttura centrale - il “cuore pulsante” della Direzione Investigativa Antimafia - si articola in 3 Reparti, esplicitamente individuati dalla norma istitutiva.

Il **1° Reparto “Investigazioni Preventive”**, oltre a svolgere, appunto, investigazioni preventive, raccoglie ed analizza le notizie e le informazioni concernenti la criminalità organizzata, autoctona e straniera, allo scopo di desumere elementi di orientamento per l'attività di contrasto.

Ha, inoltre, il compito di assicurare la raccolta e l'elaborazione degli elementi conoscitivi necessari alla predisposizione della Relazione con cui, ogni sei mesi, il Ministro dell'Interno riferisce al Parlamento sulle attività di investigazione preventiva e giudiziaria poste in essere dalla D.I.A.: tale documento costituisce anche un aggiornato quadro di analisi sulla criminalità organizzata di tipo mafioso, concernente pure la penetrazione di tale fenomenologia nelle varie aree del territorio nazionale e le relative proiezioni transnazionali.

Il **2° Reparto “Investigazioni Giudiziarie”** cura la pianificazione, la programmazione ed il coordinamento delle indagini di polizia giudiziaria, localmente condotte dai Centri e dalle Sezioni Operative, concernenti qualsiasi forma di organizzazione criminale di tipo mafioso nazionale o straniera.

Ai sensi del decreto del Ministro dell'Interno che formalizza le direttive sui profili organizzativi dei rapporti tra la D.I.A. e la D.N.A., il 2° Reparto, inoltre “...*costituisce Servizio di Polizia Giudiziaria, di cui il Procuratore Nazionale antimafia potrà disporre, ..., nelle sue articolazioni divisionali e periferiche.*”

Il **3° Reparto “Relazioni Internazionali ai fini investigativi”**, ha il compito di curare le citate relazioni internazionali secondo moduli rispondenti al quadro delle organizzazioni criminali e delle loro proiezioni all'estero, per il contrasto della criminalità organizzata a livello extranazionale, attraverso:

- *i servizi internazionali di polizia;*
- *rapporti bilaterali* con collaterali Organi/Organismi esteri (attualmente sono in atto rapporti con 24 Paesi: n. 12 in ambito Unione Europea; n. 4 con Paesi europei extra U.E.; n. 6 nelle “Americhe”; n. 2 in Asia medio-orientale; n. 1 in Oceania<sup>12</sup>);

---

<sup>12</sup> **U.E.:** Austria, Belgio, Bulgaria, Francia, Germania, Olanda, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria. **Paesi Europei Extra U.E.:** Albania, Russia, Svizzera, Ucraina. **Americhe:** Canada, U.S.A., Venezuela, Colombia, Brasile, Cile. **Asia medio-orientale:** Cina, Giappone. **Oceania:** Australia.



- **la sperimentazione di soluzioni innovative sotto il profilo organizzativo**<sup>13</sup>: in tal senso una notazione particolare merita la futuribile realizzazione della *rete operativa antimafia* “@ON-*Antimafia Operational Network*”, recepita nell’ambito del “*programma di Presidenza italiana del Consiglio dell’Unione Europea*” conclusosi il 31 dicembre 2014. La finalità perseguita con la “*rete operativa antimafia*”<sup>14</sup> (da *finanziare mediante il ricorso ai fondi dell’UE*) è quella del *rafforzamento della cooperazione di polizia a livello europeo e internazionale*.

<sup>13</sup> Per quanto riguarda lo scambio di informazioni di polizia per fini antimafia, nonché per le **indagini di polizia giudiziaria tradizionali**, la D.I.A., oltre ad avvalersi dei canali da tempo consolidati (la citata cooperazione diretta con gli Ufficiali di collegamento delle polizie straniere oltre che **Interpol**), ricerca soluzioni innovative.

**Una prima possibilità** va ricondotta alle potenzialità offerte da **Europol** anche attraverso gli “**archivi di analisi**” (analytical work files – AWF), strumenti attraverso i quali è possibile individuare - con rapidità e riservatezza - le **convergenze investigative** su determinati target d’interesse derivanti dalle indagini condotte da Forze di polizia di altri Paesi dell’Unione che abbiano aderito al “file di analisi”.

**Una seconda possibilità** è stata sperimentata per l’acquisizione di “**informazioni finanziarie**”, attraverso il ricorso alla c.d. “**cooperazione diagonale**” (raccomandazione n. 40 del GAFI e D. Lgs. n. 231/2007): in sintesi, ove sia necessario acquisire notizie da un Paese che è particolarmente “geloso” delle sue “*informazioni societarie, finanziarie o bancarie*”, prima che l’Autorità giudiziaria debba esperire complesse e lunghe procedure rogatorie, è possibile chiedere l’ausilio delle “reti tecniche” di cooperazione, come quella tra le **Unità di Informazioni Finanziarie (FIU)**.

In tal caso, la cooperazione è “diagonale” in quanto il rapporto non si sviluppa con organismi paritetici (FF.PP. con FF.PP. – “cooperazione orizzontale”), ma coinvolge la nostra FIU (la Banca d’Italia) cui viene chiesto di interloquire con la FIU straniera e di acquisire, per la D.I.A., le notizie necessarie nel settore dell’antiriciclaggio.

Ottenuta l’informazione è poi possibile valutare, d’intesa con l’A.g., se è il caso di acquisire una formale conferma (tale espediente pone l’A.g. nelle condizioni di procedere “a colpo sicuro”, potendo agire previa la pregressa certezza che l’informazione necessaria all’indagine è effettivamente presente in un determinato Paese, e presso quale Ufficio).

**Una terza possibilità** è costituita da un altro canale tecnico, ovvero quello sussistente tra “**ARO**” (cioè tra **Asset Recovery Office**: uffici per il recupero dei beni). Si tratta di una rete ancora in fase embrionale ma di grande potenzialità. Tutti i 28 Paesi aderenti alla UE (Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno Unito) hanno creato queste piccole e preziose cellule di esperti nel settore del rintraccio e della localizzazione dei beni. In Italia l’ARO è stata istituita presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento di Pubblica Sicurezza.

<sup>14</sup> La “**rete operativa antimafia**”, *caratterizzata da snellezza e informalità*, sarebbe costituita da un nucleo di investigatori resi disponibili dalla D.I.A. (o altre FF.PP. italiane che hanno in corso indagini sulle mafie) e di analoghi Organismi investigativi degli Stati membri, per sviluppare, in ambito europeo, *previi il coordinamento di EUROPOL e il supporto della Commissione dell’U.E.*, lo scambio di informazioni sulle connotazioni strutturali delle mafie presenti nei rispettivi territori, sulle proiezioni criminali e finanziarie, sulla localizzazione dei patrimoni e sui tentativi di infiltrazione negli appalti pubblici, anche al fine di agevolare la messa a punto, a livello europeo, di un *piano d’azione* comune più rispondente alla minaccia rappresentata dalle organizzazioni criminali, nonché di fornire supporto – ove richiesto – per specifiche indagini in atto.

La realizzazione di tale progettualità consentirebbe, in sostanza, di attuare – anche mediante missioni/distacchi - una sorta di *expertise* antimafia in ambito UE (con possibili interventi anche in ulteriore ambito “internazionale extra-U.E.”), finalizzata alla messa a disposizione di tutto il *know-how* disponibile sulle *mafie* ed alla realizzazione del coordinamento delle informazioni sulle organizzazioni mafiose (normalmente frammentate, anche in ambito internazionale, tra più centri di investigazione).

La Struttura territoriale, infine, si articola in **12 Centri Operativi e 9 Sezioni** distaccate che, attraverso una ripartizione definita, hanno competenza sull'intero territorio nazionale.

### **6.1 Obiettivi strategici**

In considerazione dei compiti istituzionali prima citati, la D.I.A. ha, soprattutto a partire dai primi anni 2000:

- da un lato, nelle *investigazioni giudiziarie*, sempre più qualificato la propria attività, concentrando l'attenzione sui soggetti criminali piuttosto che sui singoli delitti;
- dall'altro, fatto gravitare le proprie risorse prevalentemente nelle *investigazioni preventive*, e, specialmente nell'*aggressione dei patrimoni* (in contemporanea con il passaggio della criminalità mafiosa ad una dimensione di carattere imprenditoriale), acquisendo progressivamente in tale settore una competenza sempre più qualificata.

Tali attività - che a seguito delle direttive impartite dall'Autorità di Governo (attraverso la reiterazione nella "*Direttiva annuale per l'attività amministrativa e per la gestione del Ministero dell'Interno*") - costituiscono **obiettivi strategici** e, di fatto, caratterizzano la D.I.A. nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, si sostanziano in dettaglio:

- (a) nell'**individuazione ed aggressione dei patrimoni** accumulati dalle organizzazioni mafiose, mediante la predisposizione delle proposte di *misure di prevenzione patrimoniale*;
- (b) nel **contrasto all'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio**, attraverso l'approfondimento delle *segnalazioni di operazioni finanziarie sospette*;
- (c) nel monitoraggio finalizzato alla *prevenzione e repressione dei tentativi di infiltrazioni mafiose* nei pubblici appalti (con particolare, anche se non esclusivo, riferimento agli appalti di *lavori pubblici*).

Passando, ancorché sommariamente, in rassegna i suddetti settori d'intervento (ndr.: per l'approfondimento sia delle *misure di prevenzione* che del *contrasto al riciclaggio* si rinvia agli specifici testi), si evidenzia quanto segue:

---

L'@ON appare, quindi (anche nell'ottica dell'auspicata istituzione della 'Procura Europea', prevista dalla Risoluzione 2013/0444 del 23 ottobre 2013), un elemento fondamentale per l'implementazione della cooperazione di polizia, che consentirebbe, ad ogni Paese dell'UE interessato, di condividere le migliori prassi della D.I.A. nel contrasto ai fenomeni mafiosi.

### **6.1.(a) individuazione ed aggressione dei patrimoni mafiosi**

Con riferimento alla tipologia, le misure di prevenzione si distinguono in:

- **personali**: sorveglianza speciale della pubblica sicurezza; sorveglianza speciale della pubblica sicurezza con **divieto di soggiorno** in uno o più comuni diversi da quelli di residenza o di dimora abituale; sorveglianza speciale della pubblica sicurezza con **obbligo di soggiorno** nel comune di residenza o dimora abituale.
- **patrimoniali**:
  - sequestro (misura a carattere temporaneo);
  - confisca (misura a carattere definitivo).

Il sistema delle **misure di prevenzione patrimoniale** (d'interesse in questa sede) è “extrapenale” ed **autonomo** rispetto al procedimento penale: lo stesso si basa su *un procedimento giurisdizionale* (nel quale vengono garantiti il *diritto alla difesa*, il *contraddittorio tra le parti* ed i *diversi gradi di giudizio*) per l'avvio del quale non occorre, infatti, l'accertamento di un fatto-reato, ma sono sufficienti *elementi indiziari* che individuino la *sussistenza della pericolosità sociale*, unitamente alla *dimostrazione dell'illiceità delle acquisizioni patrimoniali*.

I **presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale** sono, quindi, individuati:

- nella c.d. **pericolosità sociale**, che deve essere **concreta** e per la sussistenza della quale necessitano concordi indizi *in ordine alla commissione di taluni reati individuati dalle norme*<sup>15</sup> (propensione soggettiva a commettere reati: “pericolosità *ante delictum*”) e/o di appartenenza/contiguità con contesti di criminalità organizzata di tipo mafioso (pericolosità sociale di tipo “*qualificato*”). Tali elementi possono essere desunti da *provvedimenti giudiziari, attività di investigazione, contatti con altri soggetti ritenuti appartenenti alle organizzazioni mafiose, etc.*;
- nel valore dei beni, *disponibili in via diretta o per interposta persona*, sproporzionato rispetto al reddito o all'attività economica svolta, ovvero *sufficienti indizi* per cui si ha motivo di ritenere che *i beni stessi siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego*.

---

<sup>15</sup> Si fa riferimento ai reati di cui agli artt. 51, comma 3-bis c.p.p. (delitti riconducibili alla criminalità organizzata per cui è competente la D.D.A.) e 12-quinquies D.L. n. 306/92 (“*trasferimento fraudolento di valori*”).

E' importante sottolineare che indizi di appartenenza/contiguità all'organizzazione mafiosa possono emergere a carico di *soggetti non affiliati*, i cui comportamenti sintomatici possono consistere anche in manifestazioni di “*disponibilità*” economica non coerente con il reddito e l'attività lavorativa svolta.

Con tale strumento si riesce, quindi, spesso a colpire quella sorta di “*area grigia*” ove operano quei soggetti che, pur non facendo parte della struttura “militare” delle organizzazioni criminali, forniscono alle stesse un supporto decisivo, di tipo tecnico-economico, mettendo le attività economiche gestite a disposizione per la veicolazione di flussi illeciti di risorse e “*schermandone*”, così, la provenienza.

La finalità della norma è, ovviamente, quella di aggredire il potere economico delle organizzazioni criminali, sottraendo alla loro disponibilità gli ingenti cespiti frutto delle attività illecite o costituenti il relativo reimpiego, ***restituendoli poi alla collettività anche mediante usi sociali.***

Passando sommariamente in rassegna solo le principali norme di settore, si rappresenta che:

- il ***potere di proporre*** l'applicazione delle misure di prevenzione spetta al Direttore della D.I.A., al Procuratore Nazionale Antimafia, al Procuratore della Repubblica ed al Questore (per le ***misure di prevenzione patrimoniale***, il Direttore della D.I.A. è l'unica Autorità con competenza sull'intero territorio nazionale),
- la competenza a decidere in merito a tali proposte è individuata, *ex lege*, nei Tribunali in sede di capoluogo di provincia ove sia ubicata la dimora della persona (di fatto, quello indicato deve essere inteso come *criterio di massima, in quanto la giurisprudenza di legittimità è più volte intervenuta per sancire che la competenza del Tribunale della Prevenzione si radica nei luoghi ove si sia manifestata la pericolosità sociale del proponendo (sia essa di tipo qualificato o generico) od ove operi il sodalizio criminale di presunta appartenenza, prescindendo dalla mera residenza anagrafica o dalla dimora.*

Le ***fasi dell'investigazione***, propedeutiche alla predisposizione ed all'inoltro, al competente Tribunale, della proposta di applicazione delle misure di prevenzione, sono normalmente articolate attraverso:

- una ricognizione preliminare, tesa *all'inquadramento del soggetto indiziato e ad individuare i collegamenti tra lo stesso ed altri soggetti, nonché tra persone e beni o attività economiche*, al fine di accertare *la disponibilità diretta o indiretta dei beni medesimi*;

- l'esecuzione di *mirati accertamenti patrimoniali e finanziari*, espletati a mezzo di poteri che la legge attribuisce al Direttore della D.I.A. (vds. cit. **All. "A"**), finalizzati a monitorare *l'intero patrimonio riconducibile, direttamente o indirettamente, al soggetto indiziato*;
- *l'estensione degli accertamenti ai familiari e conviventi dell'indiziato*, nonché agli altri soggetti eventualmente utilizzati come "*prestanome*" per l'intestazione fittizia di beni;
- l'accertamento sia di elementi di distonia del *tenore di vita con il profilo reddituale del sottoposto o con l'attività economica eventualmente svolta* dallo stesso, sia di elementi di *collegamento tra i beni da questi posseduti e l'organizzazione mafiosa di riferimento*, attraverso *l'esame dei flussi di capitali che interessano i predetti beni*, in relazione all'epoca della loro acquisizione.

Da ultimo, si evidenzia che, in materia, con la legge 13 agosto 2010, n. 136 recante "*Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia*" è stata introdotta, nell'ordinamento, la previsione dei "**Coordinamenti interforze provinciali**" (art. 12), costituenti la formalizzazione normativa della "buona prassi" dei c.d. "**desk interforze**", che ha, a suo tempo, visto la D.I.A. promotrice in vari contesti territoriali, a partire da Reggio Calabria<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> I "**Coordinamenti interforze provinciali**" si realizzano, ove costituiti, attraverso un modulo operativo, **coordinato dalle DDA**, per la redazione di proposte di misure di prevenzione, personali e patrimoniali (con strategia concertata tra i "co-titolari", nel rispetto dell'autonomo "potere di proposta"), che vede la D.I.A. impegnata in un ruolo di "**centralità servente di raccordo e coordinamento**" (tale modulo, infatti, prevede la restituzione delle informazioni "elaborate", affidandone gli approfondimenti agli Organismi che hanno contribuito maggiormente all'acquisizione delle informazioni medesime). Si tratta, in sostanza, di un'azione sinergica e coordinata, da parte di più Uffici investigativi, finalizzata a:

- individuazione della consorteria criminale da "attenzionare", condividendo tra le varie forze in campo tutte le informazioni disponibili sui soggetti ritenuti in esse inseriti, sia dal punto di vista "organico" che da quelle dei possibili collegamenti, nonché sui soggetti appartenenti ai relativi nuclei;
- preliminari ricognizioni, anche economico-patrimoniali, da cui emergano una presumibile consistenza di carattere economico ed elementi, ormai accertati, di interesse operativo;
- **implementazione delle informazioni da parte della D.I.A.**;
- una conseguente scelta mirata dei soggetti da colpire, anche in ragione di contestuali e pregresse esigenze di carattere investigativo;
- **la ripartizione dei nominativi così ottenuti tra i partecipanti al "desk"**, ai fini della proposta della misura di prevenzione, affidandone gli ulteriori approfondimenti agli Organismi che hanno contribuito con maggiori informazioni.

Nel settore delle misure di prevenzione la D.I.A. ha, quindi, ormai conseguito un'esperienza tale che le consente di pervenire a risultati rilevanti (indirettamente evidenziata, peraltro, dall'elevata percentuale dei sequestri che giungono a confisca, nonostante il diverso livello probatorio al momento richiesto dalle norme per tali misure ablativo).

#### **6.1.(b) approfondimento delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette**

Anche per quanto concerne le metodologie d'indagine volte a prevenire l'utilizzo del sistema finanziario a fini di riciclaggio, la D.I.A. ha, da tempo, adattato il proprio strumento investigativo, prevedendo il progressivo superamento delle tecniche c.d. "tradizionali" (focalizzate sull'accertamento del fatto-reato) per implementare metodologie imperniate sul *controllo dei flussi finanziari anomali e sull'individuazione di forme illecite di accumulazione patrimoniale*.

Al riguardo, la normativa di riferimento, costituita dal D. Lgs. n. 231/07 e s.m.i. (recante "*attuazione della Direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminale...*"), è imperniata sui seguenti capisaldi:

- la *collaborazione attiva degli intermediari bancari e dei professionisti*, attraverso le cosiddette *segnalazioni di operazioni sospette (s.o.s.)*;
- la *tracciabilità dei flussi finanziari* (a mezzo dell'identificazione della clientela e della registrazione delle operazioni: **sistema poi mutuato per i pubblici appalti**);
- la *trasparenza dei mercati* (mediante l'istituzione dell'albo degli intermediari bancari e finanziari, i controlli della Banca d'Italia e l'Anagrafe dei Conti e dei Depositi).

Nello specifico settore, la prassi operativa prevede che:

- l'Unità di **Informazione Finanziaria (U.I.F.)**: istituita presso la Banca d'Italia e prima destinataria delle **s.o.s.** prodotte dai soggetti obbligati), completata l'analisi tecnico-finanziaria di propria competenza, trasmetta le segnalazioni, corredate da una **relazione tecnica** (contenente le informazioni relative alle transazioni/operazioni), contemporaneamente, sia alla D.I.A. che al Nucleo Speciale di **Polizia Valutaria (NSPV)** della G. di F., per gli approfondimenti investigativi del caso (la D.I.A. ha competenza per gli approfondimenti *riferibili a soggetti variamente collegati alla*

---

In merito, al **31 dicembre 2015** è stata formalizzata l'attivazione di 17 "desk" [Bari, Brescia, Brindisi, Caltanissetta, Caserta, Catanzaro, Foggia, Genova (distretto), Lecce, Messina, Napoli città, Napoli prov.-Avellino, Reggio Calabria-città, Reggio Calabria-provincia, Roma, Salerno e Taranto].



*criminalità di tipo mafioso*, mentre il NSPV tratta le segnalazioni che concernono *ipotesi di riciclaggio collegate alla criminalità c.d. “comune”*);

- la D.I.A., ricevuta la segnalazione, procede ad uno *screening* preliminare completo, finalizzato a verificare l’effettiva potenzialità di sviluppo investigativo<sup>17</sup> nonché all’individuazione e compiuta identificazione di tutti i soggetti (persone fisiche e giuridiche), interessati direttamente e/o indirettamente dall’operazione.

Nei confronti dei citati soggetti sono poi eseguiti ulteriori controlli preliminari, tramite la consultazione di altre banche dati in uso (*anagrafe tributaria, catasto immobiliare, camera di commercio, etc.*).

Laddove emergano elementi che effettivamente qualificano l’appartenenza e/o la contiguità di uno o più soggetti alla criminalità di tipo mafioso viene, quindi, predisposta un’apposita *informativa preliminare*, contenente tutti gli elementi pre-investigativi emersi nel corso della disamina in parola, che viene trasmessa:

- alla **Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA)**, cui compete, a livello nazionale, il coordinamento di tutte le indagini giudiziarie scaturite da segnalazioni di operazioni sospette (in data 26 maggio 2015 è stato sottoscritto, dal Procuratore Nazionale Antimafia e dal Direttore della D.I.A., un apposito Protocollo d’intesa “*in materia di prevenzione e contrasto dell’utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose*”<sup>18</sup>);

---

<sup>17</sup> In successione di tempo si è assistito ad un incremento esponenziale delle segnalazioni pervenute: dalle circa 30.000 prodotte nel 2011 si è giunti alle oltre 78.000 nel 2014 (segnale da interpretare positivamente, nel senso di un progressivo recepimento delle disposizioni – implementate nel 2009 – da parte dei soggetti interessati/obbligati alla collaborazione attiva).

Stante quanto precede, è stata di recente sviluppata una metodologia operativa innovativa, capace di assicurare la *trattazione preliminare di tutte le segnalazioni pervenute tramite l’U.I.F.*, adottando molteplici criteri di ricerca che consentono di usufruire, integralmente, del vasto patrimonio informativo disponibile. In particolare, è stato delineato un nuovo *workflow* operativo che introduce specifiche metodologie di selezione, basate principalmente sull’analisi dei flussi di segnalazioni attraverso **tre distinte procedure complementari (analisi massiva** basata sul criterio storico-archivistico - che prevede “interrogazioni massive” dello SDI e del Sistema Archivistico Integrato, SAI, della Direzione - **analisi fenomenologica e analisi di rischio**) e sulla conseguenziale attribuzione, alle segnalazioni **risultate di interesse istituzionale**, di una **classifica operativa (da 1 a 4: in aderenza ad indicatori prestabiliti)**, per determinare un **ordine di priorità nello sviluppo investigativo** delle stesse.

<sup>18</sup> A tale **Protocollo d’intesa** (rinvenibile su Intranet, nell’area “Documentazione”) è da attribuire particolare rilievo, non solo sotto il profilo dell’immediatezza del coordinamento tra l’Organismo investigativo e l’Organo giudiziario competenti in materia, ma anche **per l’ulteriore implementazione delle informazioni** che, dopo essere state processate dalla D.I.A. in aderenza alle metodologie precedentemente

- ai **Centri Operativi/Sezioni Operative** competenti per territorio, per lo sviluppo dei necessari approfondimenti, che potranno sfociare:
  - nell'esecuzione di **indagini preventive**, per l'applicazione delle misure di prevenzione a carattere personale e patrimoniale;
  - nello sviluppo di **accertamenti di P.G.** sotto l'egida della DDA, per i reati di *associazione mafiosa, riciclaggio*, o per l'applicazione degli artt. 12-*quinqüies* (*Trasferimento fraudolento di valori*) e 12-*sexies* (*Ipotesi particolari di confisca*) del D.L. n. 306/92.

Ovviamente, per tutte le segnalazioni “trattenute”, la D.I.A. provvede ad informare tempestivamente il NSPV (con il quale sussiste specifico protocollo d'intesa nel senso, con previsione di reciprocità) e l'U.I.F., per la necessaria **circolarità informativa** ed evitare duplicazioni d'indagine.

#### **6.1.(c) prevenzione e repressione dei tentativi di infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti**

Per prevenire l'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale e nella pubblica amministrazione, la normativa italiana prevede anche che le pubbliche amministrazioni, prima di stipulare contratti d'appalto (per opere, servizi e forniture), debbano acquisire la **documentazione antimafia** (la cui disciplina è oggi compendiata nel c.d. “*Codice antimafia*”), che è rilasciata dai Prefetti della Repubblica.

Tale normativa rappresenta una difesa avanzata dello Stato a fronte dei fenomeni di **infiltrazione negli appalti pubblici**, finalizzata ad escludere un'impresa da ogni rapporto economico con la pubblica amministrazione in presenza di *indizi di contiguità mafiosa* (anche se il livello probatorio richiesto è meno significativo di quello necessario per l'applicazione delle misure di prevenzione è, comunque, necessaria la sussistenza di un *quadro indiziario tale per cui si possa ragionevolmente desumere un rischio di ingerenza criminale nell'impresa*).

**Tale attività ha natura tipicamente amministrativa**, nel senso che è avviata e condotta indipendentemente dalla sussistenza di delitti o da indagini ad essi connesse e non vede – *fino all'eventuale emersione di fatti-reato* il coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria.

---

descritte, vengono “arricchite” attraverso le interrogazioni delle banche dati SIDNA/SIDDA (ed altre eventualmente disponibili) della DNA (che provvederà a selezionare le segnalazioni suscettibili di utilizzazione processuale - *inviandole alle DDA* -, mentre la D.I.A. valuterà se interessare le proprie Articolazioni territoriali in relazioni alle altre s.o.s., **diverse da quelle già trasmesse alle DDA**).

Vertice di tale attività è, come accennato, il Prefetto, rappresentante del Governo in sede provinciale nonché, in tale ambito, massima Autorità di pubblica sicurezza, cui devono essere forniti gli elementi di valutazione ai fini dell'eventuale rilascio della documentazione antimafia.

L'attività di prevenzione si realizza, in tale settore, attraverso il c.d. **monitoraggio delle imprese** interessate alla realizzazione delle opere pubbliche. Al riguardo, un decreto del 2003<sup>19</sup> ha stabilito che “...le attività di monitoraggio di competenza del Ministero dell'Interno sono, a livello centrale, attribuite alla Direzione Investigativa Antimafia”.

A tal fine, in seno alla D.I.A., è stato reso operativo l’**“Osservatorio Centrale degli Appalti” (O.C.A.P.)**, cui è stato demandato il compito di svolgere e coordinare l'attività di monitoraggio, coniugando le esigenze di vigilanza “centralizzata” con quelle di

---

<sup>19</sup> **“Art. 5 D.M. 14 marzo 2003 - Attività della Direzione investigativa antimafia dei Gruppi Interforze presso gli uffici territoriali del Governo e del Servizio per l'Alta sorveglianza delle grandi opere.**

1. Le attività di monitoraggio di competenza del Ministero dell'interno sono, a livello centrale, attribuite alla Direzione investigativa antimafia la quale vi provvede operando in raccordo con la Direzione centrale della polizia criminale.
2. *Le attività di monitoraggio di competenza del Ministero delle infrastrutture sono, a livello centrale, attribuite al Servizio per l'alta sorveglianza delle grandi opere che agisce in raccordo con i provveditori alle opere pubbliche.*
3. A livello provinciale sono costituiti, presso gli uffici territoriali del Governo interessati territorialmente, Gruppi Interforze coordinati da un funzionario dello stesso Ufficio e composti da un funzionario della Polizia di Stato, da un ufficiale dell'Arma dei carabinieri, da un ufficiale della Guardia di finanza, da un rappresentante del provveditorato alle opere pubbliche, da un rappresentante dell'Ispettorato del lavoro, nonché da un funzionario delle articolazioni periferiche della Direzione investigativa antimafia.  
I predetti Gruppi operano in collegamento con la Direzione investigativa antimafia, la quale nel caso di opere che interessano il territorio di più province assicura il raccordo dell'attività dei Gruppi istituiti presso gli uffici territoriali del Governo, nonché con il Servizio per l'alta sorveglianza delle grandi opere.
4. *Per gli aspetti relativi alle verifiche antimafia la Direzione investigativa antimafia predispone apposito sistema informatico per l'acquisizione e la gestione dei dati, interconnettendosi con gli uffici territoriali del Governo e con il Servizio per l'alta sorveglianza delle grandi opere.*
5. *Le attività di monitoraggio dei Gruppi Interforze si avvalgono anche degli esiti degli accessi ispettivi sui cantieri per la verifica del rispetto della normativa in materia di lavoro, nonché delle misure relative alla sicurezza fisica dei lavoratori.*
6. *Per gli aspetti relativi alle verifiche di efficienza e sicurezza nell'esecuzione dei lavori, nonché per quelli di tutela ambientale, il Servizio per l'alta sorveglianza delle grandi opere procede, d'intesa con le amministrazioni competenti, a realizzare uno specifico sistema di interconnessione informatica dei dati, i quali verranno messi a disposizione del Comitato di cui all'art. 3.*

intervento mirato sul territorio, con particolare riguardo ai lavori concernenti infrastrutture stradali, autostradali e ferroviarie, senza peraltro tralasciare opere di diversa natura.

L'attività che la D.I.A. svolge nel settore del controllo degli appalti pubblici – siano essi grandi opere ovvero lavori non qualificati come tali – è, pertanto, volta a prevenire e contrastare possibili tentativi di infiltrazione mafiosa nelle imprese ad essi interessate.

Si tratta di una procedura che si sviluppa per *step* successivi attraverso *l'interrogazione delle banche dati informatiche* e **che può essere integrata dalle risultanze degli accessi ai cantieri** (di cui si argomenterà in seguito), nonché **dagli esiti di altre iniziative info-investigative**, al fine di accertare se, a carico dei soggetti cui è riconducibile la proprietà/direzione dell'impresa oggetto di verifica, esistano elementi tali da indurre a ritenere che la ditta possa essere oggetto di condizionamenti criminali<sup>20</sup>.

L'attività di monitoraggio può essere svolta prima che l'impresa “contrattualizzi” con la pubblica amministrazione, ovvero in un momento successivo alla stipula del contratto.

Nel secondo caso, il monitoraggio potrà avvalersi anche del patrimonio conoscitivo acquisito a seguito degli *accessi ai cantieri* disposti dai Prefetti ed operati dai *Gruppi interforze* (G.I.: vedi nota n. 17) costituiti presso le Prefetture. I *Gruppi Interforze* sono, infatti, gli attori protagonisti sul piano info-investigativo ed operano in collegamento con la Direzione Investigativa Antimafia la quale, nel caso di opere che interessano il territorio di più province assicura, attraverso l'O.C.A.P., il raccordo dell'attività dei Gruppi istituiti presso i diversi Uffici Territoriali del Governo.

Grazie agli **accessi ai cantieri** è possibile individuare, “sul campo”, **l'effettiva struttura delle imprese** chiamate ad eseguire appalti pubblici, sia sotto il profilo delle maestranze, sia sotto quello organizzativo, nonché i mezzi di cui possono disporre, *facendo*

---

<sup>20</sup> Al riguardo, con specifico riferimento alle *connessioni tra criminalità organizzata e corruzione*, è opportuno ricordare che, nel novembre 2012, è stata emanata la legge n. 190 recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*” che, oltre a rimodulare e inasprire le pene di settore già previste dall'ordinamento penale italiano, ha anche stabilito l'istituzione, presso ogni Prefettura, di un *elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa* (c.d. “*white list*”).

Spettando, pertanto, alla Prefettura l'effettuazione di verifiche periodiche al fine di accertare la perdurante insussistenza dei rischi di infiltrazione (e, in caso di esito contrario, disporre la cancellazione dell'impresa dall'elenco), in tale ambito si inquadra una *costante attività informativa volta a supportare le decisioni del Prefetto* (che si aggiunge al monitoraggio delle imprese direttamente ed effettivamente impegnate nella realizzazione delle opere pubbliche).

*emergere eventuali indicatori di anomalia, quali, a solo titolo esemplificativo, la presenza di soggetti ritenuti sospetti o di subappalti non autorizzati.*

Ove, a seguito dell'attività info-investigativa svolta, vengano accertati tentativi di infiltrazione criminale, il Prefetto emette un *provvedimento interdittivo*, in conseguenza del quale la ditta sospetta viene esclusa dai lavori.

I dati del *controllo agli appalti, rilevati presso i cantieri e relativi alle persone fisiche, alle imprese ed ai mezzi in essi presenti*, vengono, quindi, inseriti in un applicativo informatico appositamente realizzato dalla D.I.A. con finalità storico-statistiche e di analisi, denominato **Sistema Informatico Rilevamento Accesso ai Cantieri (SIRAC)**.

Va evidenziato, infine, che proprio l'attenta valutazione e lo sviluppo degli elementi conoscitivi acquisiti in sede di accesso ai cantieri consente, talvolta, di intraprendere indagini di **polizia giudiziaria** ovvero finalizzate alla richiesta di applicazione di **misure di prevenzione**.

Un'attività di natura tipicamente amministrativa, e svincolata da rapporti con l'Autorità Giudiziaria può, quindi, determinare più ampi sviluppi investigativi, col conseguente ricorso a più penetranti poteri d'indagine.

Per dare un'idea della rilevanza strategica che tale settore d'attività rappresenta per l'economia nazionale, basti pensare a tutte le iniziative, a livello politico-amministrativo e operativo, assunte in preparazione dell'*Expò Milano 2015* che, tra l'altro, ribadiscono il ruolo di “**centralità servente**” assegnato alla D.I.A. nello specifico settore.

In occasione di tale evento, e della conseguente accelerazione di tutte le procedure tecnico-operative finalizzate alla progettazione e realizzazione delle relative opere, l'Autorità politica ha, infatti, avvertito la necessità di predisporre una serie di misure volte a coniugare la duplice esigenza della **celerità** nell'effettuazione degli accertamenti antimafia, da parte degli Organismi a ciò istituzionalmente preposti, e dell'**efficacia** dell'attività di prevenzione nello specifico settore.

In ragione di ciò, il Ministro dell'Interno è intervenuto sull'argomento con apposita direttiva – datata 28 ottobre 2013 – rivolta a tutti i Prefetti della Repubblica, nonché al Direttore della D.I.A., con la quale la Direzione Investigativa Antimafia è stata individuata quale **organismo sul quale far “gravitare” il fulcro degli accertamenti in materia di rilascio della documentazione antimafia**, per le imprese impegnate nella realizzazione delle citate opere per *Expò*.

In tale ambito, l'attività istruttoria info-investigativa relativa ai controlli di prevenzione sugli operatori economici a vario titolo coinvolti nella realizzazione degli interventi

connessi all'esposizione (sia per quanto concerne gli accertamenti antimafia propedeutici al rilascio dell'informazione antimafia, che per quelli afferenti la richiesta di iscrizione alle *white list* prefettizie) è gravitato sulla D.I.A. e sulle sue Articolazioni territoriali in ragione “...dell'apporto qualificato, sul piano conoscitivo, in grado di innescare quell'effetto accelerativo che è tra gli obiettivi primari da perseguire”.

Sul piano strettamente operativo, pertanto, è stato previsto che la Prefettura di Milano – in relazione ai citati accertamenti – provvedesse ad interessare la D.I.A. (per il tramite del locale Centro Operativo) per l'effettuazione dei necessari riscontri preliminari<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Più nel dettaglio, la D.I.A. ha dato corso, alle citate linee d'indirizzo ministeriali per l'evento espositivo in questione, intensificando l'attività di supporto anche attraverso l'impiego di risorse aggiuntive presso tutte le proprie Articolazioni territoriali.

In merito, sul piano strettamente operativo, la Prefettura di Milano – in relazione ai citati accertamenti – provvede ad interessare la D.I.A., che effettua i necessari riscontri preliminari anche in considerazione dello specifico patrimonio informativo posseduto in forza dei dati acquisiti, nel corso del tempo, dagli U.T.G. ad esito degli accessi ispettivi presso i cantieri (ex art. 93, comma 10, del D. Lgs. n. 159/2011). Successivamente:

- ove non emergano controindicazioni, il Prefetto procede celermente al rilascio della documentazione “*liberatoria provvisoria*” (la D.I.A. svolge i necessari accertamenti e riscontri, **esitando le istanze in 5 giorni lavorativi** dalla ricezione della richiesta prefettizia);
- nell'ipotesi in cui, invece, nell'ambito del confronto e dello scambio informativo si palesino **elementi di criticità** tali da non consentire il rilascio della predetta “*liberatoria provvisoria*”, il Prefetto di Milano procede agli approfondimenti del caso (sempre interessando la D.I.A. per l'effettuazione degli opportuni riscontri). Qualora l'impresa abbia sede in un'altra provincia, è lo stesso Prefetto a trasmettere l'istanza alla Prefettura competente per territorio, che provvede con analoghe modalità. Il Prefetto della provincia ove ha sede l'impresa, ricevute le informazioni dalla D.I.A. (e gli altri eventuali contributi del Gruppo Interforze), invia al Prefetto di Milano gli elementi acquisiti – unitamente alle proprie valutazioni – al fine di poterlo supportare nella definitiva valutazione dei provvedimenti di competenza.

Dall'avvio della predetta procedura informativa (*gennaio 2014*) al 31 agosto 2015, sono pervenute dalla Prefettura di Milano **4.891 istanze di accertamento – tutte evase** – che hanno comportato uno screening informativo su **4.923 imprese e 62.891 persone fisiche**.



**6.1.(d) Circolarità informativa in tema di lotta alla criminalità organizzata**

E' di tutta evidenza che gli anzidetti *obiettivi strategici* possano essere perseguiti e realizzati con piena efficacia solo ove si realizzi una piena effettività della “**centralità servente della D.I.A.**” nel flusso di informazioni inerenti alla criminalità organizzata.

In tal senso, di particolare rilievo la **Direttiva firmata dal Sig. Ministro dell'Interno in data 7 agosto 2015** (recante, appunto, “*Circolarità informativa in tema di lotta alla criminalità organizzata*”).

Con tale documento, immediatamente inoltrato (precisando che “*...con provvedimento successivo saranno disciplinati gli aspetti di dettaglio operativo*”) dal Capo della Polizia – **Direttore Centrale della Pubblica Sicurezza** – ai Comandanti Generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza ed ai Responsabili di Vertice di tutte le Articolazioni del Dipartimento della P.S., tra l'altro, si:

- evidenzia “*il ruolo fondamentale della Direzione Investigativa Antimafia nell'ambito delle attività descritte* (l'aggressione alle compagini mafiose sia sotto il profilo personale che, soprattutto, patrimoniale, anche prevenendone ed interrompendone i tentavi di infiltrare l'economia legale) **sia per quanto attiene alle indagini giudiziarie, nell'ambito di un sempre maggiore coordinamento volto ad esaltare il proficuo rapporto collaborativo con la P.N.A.A. e le Procure Distrettuali, sia nell'attività di natura preventiva con il prezioso contributo delle Forze di Polizia e con il coordinamento delle Prefetture”;**
- descrivono natura e compiti dei già citati:
  - **Osservatorio Centrale degli Appalti**” (**O.C.A.P.**);
  - **Sistema Informatico Rilevamento Accesso ai Cantieri** (**SIRAC**);
- invita ad adottare ogni utile iniziativa per:
  - “*...dare impulso all'attività di controllo e di accesso ai cantieri, assicurando la puntuale alimentazione del SIRAC ...*”;
  - “*...comunicare sistematicamente e tempestivamente all'O.C.A.P. [...] le informazioni antimafia interdittive emesse*;
  - “*...assicurare la piena attuazione della circolarità del flusso informativo tra le Forze di Polizia e la D.I.A. [...] procedendo, nel rispetto dei limiti imposti dall'obbligo del segreto ex art. 329 c.p.p., al puntuale inoltro alla D.I.A. ed alla condivisione delle segnalazioni concernenti le rispettive attività di contrasto svolte nello specifico settore di riferimento e, una volta eseguiti, dei relativi*



*provvedimenti cautelari e assimilabili emessi dall'Autorità giudiziaria, previa autorizzazione della medesima".*

A tale Direttiva hanno poi fatto seguito, **in data 12 novembre 2015**, le disposizioni attuative del Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, che hanno disciplinato e valorizzato il flusso informativo delle segnalazioni e dei relativi provvedimenti<sup>22</sup> tra le Forze di polizia e la D.I.A., la cui “centralità servente” diventa il momento fondamentale per assicurare il necessario supporto all'azione delle altre Istituzioni dello Stato a vario titolo impegnate nell'attività di prevenzione e repressione della criminalità organizzata di tipo mafioso.

## **6.2 I dati operativi**

Un breve cenno sull'attività operativa sviluppata dalla D.I.A.. Prendendo in esame il periodo compreso tra **l'1 gennaio 2001 ed il 31 dicembre 2016**, si rileva che il complesso delle operazioni di natura preventiva e giudiziaria ha consentito di effettuare:

- *sequestri di beni* per oltre **19 miliardi di euro** (€ 19.387.477.265,13);
- *confische* per oltre **8 miliardi di euro** (€ 8.482.642.526,00).

Con riferimento al monitoraggio finalizzato alla *prevenzione e repressione di tentativi di infiltrazioni mafiose nei pubblici investimenti*, nel periodo compreso tra **l'1 gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2016**:

- *società monitorate per appalti pubblici*: **6.630**, per complessive **63.031** persone fisiche;

---

<sup>22</sup> Per i delitti di cui agli artt.:

- 353 c.p. (“*Turbata libertà degli incanti*”);
- 353-bis c.p. (“*Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente*”);
- 416-bis c.p. (“*Associazione di tipo mafioso*”);
- 416-ter c.p. (“*Scambio elettorale politico*”);
- 629 c.p. (“*Estorsione*”);
- 640-bis c.p. (“*Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*”);
- 644 c.p. (“*Usura*”);
- 648-bis c.p. (“*Riciclaggio*”);
- 648-ter c.p. (“*Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita*”);
- 648-ter I c.p. (“*Autoriciclaggio*”);
- 12-*quinquies* D.L. n. 306/92, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 1992, n. 356 (“*Trasferimento fraudolento e possesso ingiustificato di valori*”);
- “*Tutti i delitti aggravati dall'art. 7 del Decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito con modificazioni dalla Legge 12 luglio 1991, n. 203*”.

- *società monitorate per accertamenti richiesti dalle Prefetture*<sup>23</sup>: **31.403**, per complessive **180.451** persone fisiche;
- *accessi ai cantieri*: **248**, per complessivamente **7.238** persone fisiche, **2.219** persone giuridiche e **4.723** mezzi controllati.

In relazione, infine, al *contrasto al riciclaggio*, ed in particolare all'esame delle **segnalazioni per operazioni finanziarie sospette**, nel **2016** sono stati rilevati i seguenti dati:

- *analizzate*: 102.924 (pervenute 102.962) di cui;
  - *inviate alla D.N.A. (a seguito del protocollo D.N.A./D.I.A.)* : 1.885;
  - *inviate alle Articolazioni territoriali per ulteriori approfondimenti*: 263.

---

<sup>23</sup> Altre richieste pervenute dalle Prefetture per rilascio di certificazioni antimafia ovvero iscrizione nelle *white list*

## **7. SPUNTI DI RIFLESSIONE**

### **7.1 Il profilo normativo**

Nel tempo, quindi, il nostro Paese, una volta superata una prolungata fase di sottovalutazione del fenomeno, si è dotato di una pluralità di strumenti atti al contrasto della criminalità organizzata di tipo mafioso.

Volendo procedere ad un riepilogo finalizzato ad una più agevole lettura del disegno complessivo (oltre all'argomentata strutturazione dell'“**architettura antimafia**”, costituita da “strutture” giudiziarie, investigative e di coordinamento, specializzate e che potessero tra loro colloquiare in modo sinergico), i cardini<sup>24</sup> dell'attuale sistema di repressione del fenomeno mafioso, sono, come noto ed in parte accennato, per quanto attiene ai profili normativi:

- la citata introduzione, nel **codice penale, dell'art. 416-bis**, oggi rubricato “*Associazioni di tipo mafioso anche straniera*”, con il quale viene data, sotto il profilo giuridico, *una definizione della peculiare organizzazione criminale* che ne descrive i meccanismi di funzionamento, **superando**, come già argomentato, **le limitazioni applicative imposte dal previgente** (e tuttora esistente) **art. 416 c.p. “associazione per delinquere”**.

L'allora nuova figura di reato di reato si riferiva, infatti, a quelle associazioni che, pur costituendo un pericolo per la sicurezza pubblica, non presentavano tutti i requisiti tipici previsti dall'“*associazione per delinquere*”, fattispecie che risultava, infatti, inadeguata a perseguire le moderne manifestazioni del fenomeno mafioso, **finalizzate anche al raggiungimento di scopi “paraleciti”, non sempre costituenti figure autonome di delitto**.

L'esigenza di introdurre una nuova fattispecie di associazione, *differenziata e specificamente qualificata*, rispetto a quella già prevista dall'art. 416 c.p., si è determinata per il fatto che **quella mafiosa** andava contrastata per il solo fatto di esistere, ed *a prescindere dall'acquisizione della prova dell'intervenuta commissione di specifici delitti* (c.d. “reati-scopo”);

- l'individuazione delle **misure di prevenzione, personali** e, soprattutto, **patrimoniali**, come **strumento fondamentale di contrasto** (da affiancare al procedimento penale), il cui

---

<sup>24</sup> In merito, è **impossibile un esame puntuale**, ove si consideri, evocando il dato a soli fini esemplificativi, che, **nell'ordinamento giuridico italiano**, anche con il recente intervento di ricognizione ed armonizzazione del c.d. “Codice antimafia” (D. Lgs. n. 159/2011, recante “*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136*”), esistono, appunto in “materia antimafia”, oltre **140 provvedimenti normativi di rango primario** (cioè, con “forza di legge”) e circa un centinaio di articoli nei *Codici Penale* e di *rito*.

procedimento di applicazione si basa sul **criterio della “ragionevole presunzione”** piuttosto che sulla base degli *elementi di prova*, principio generale sul quale è, invece, incardinato il diritto penale (si tratta, in sostanza, di un procedimento giurisdizionale di sequestro e confisca, in assenza di condanna penale *ma che assicura adeguata tutela dei terzi in buona fede*: in **All. “B”** il dettaglio sui profili di legittimità costituzionale);

- l’introduzione del principio del **c.d. “doppio binario”** [metodologia secondo la quale il pubblico ministero, quando procede nei confronti di imputati del delitto di cui all’art. 416-bis c.p., ne dà comunicazione al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto **ove dimora la persona** (in prima approssimazione: come già argomentato – pag. 27 – la prassi applicativa e la giurisprudenza divergono parzialmente dai citati presupposti), per il “*contestuale promovimento*” del procedimento per l’applicazione di una misura di prevenzione];
- una maggiore estensione dei termini per l’inizio dell’azione penale e di quelli di durata massima delle indagini preliminari<sup>25</sup>, nel cui ambito è ammesso l’utilizzo esteso di quasi tutti gli strumenti probatori resi disponibili dall’ordinamento (ad esempio le intercettazioni, anche preventive. Anche in tale contesto, al **Direttore della D.I.A., per lo svolgimento dei compiti a quest’ultima demandati, sono intestati specifici “poteri”**: cit. **All. “A”**);
- l’inasprimento *della normativa - in materia di mafia e criminalità organizzata -, sul piano dell’esecuzione penale*, con la previsione (nel trattamento penitenziario) del regime di cui all’art. 41-bis comma 2 o.p. (c.d. “*carcere duro*”: in **All. “C”**, il dettaglio sulle caratteristiche dell’istituto e sui relativi profili di legittimità costituzionale);
- **la protezione di coloro che collaborano con la giustizia**<sup>26</sup>;

---

<sup>25</sup> Artt. 405 e 407, comma 2 lett. a) c.p.p..

<sup>26</sup> La disciplina di riferimento è rinvenibile nelle leggi 15 marzo 1991, n. 82, recante “*Norme per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia*” e **13 febbraio 2001, n. 45**, recante “**Modifica alle norme per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia**”. Al riguardo, anche in prima approssimazione, è opportuno evidenziare la differenza tra i **collaboratori** (soggetti che hanno trascorsi di appartenenza ad un’organizzazione criminale o mafiosa e che sottoscrivono con lo Stato un “contratto” basato sulla *fornitura di informazioni in cambio di benefici processuali, penali e penitenziari, della protezione e del sostegno economico per sé e per i propri familiari*) ed i **testimoni di giustizia** (comuni cittadini che forniscono la loro testimonianza su di un fatto delittuoso e per tale ragione godono di una protezione).

Come accennato, la legislazione **in materia** è stata modificata **nel 2001** prevedendo, tra l’altro, che tra **collaboratori** e **testimoni di giustizia** si determinasse non solo una distinzione formale, ma anche un diverso regime giuridico di trattamento. La nuova disciplina ha, inoltre, stabilito **criteri più rigidi per la selezione delle collaborazioni** ed introdotto, per le stesse, il **limite temporale di centottanta giorni** (periodo entro il quale il collaboratore deve fornire tutte le informazioni e gli elementi di cui è a

- *i presidi amministrativi* posti quale difesa avanzata dello Stato per contrastare **l'infiltrazione mafiosa** negli appalti pubblici (come già argomentato in relazione ai profili di competenza della D.I.A.), nonché **il condizionamento degli Enti locali**<sup>27</sup> (in All. “D”, il dettaglio sulle disposizioni normative vigenti nel merito).

## **7.2 Il profilo sociologico**

All'assetto istituzionale e normativo prima descritto si è, ovviamente, pervenuti progressivamente, facendo anche tesoro di gravi errori e tragici fallimenti. In ogni caso ***esiste, oggi, in Italia, un modello di contrasto che, ulteriormente perfezionato negli ultimi anni (significative novelle di settore si sono succedute nel periodo 2008-2011), si è dimostrato***

---

conoscenza – impedendo, così, le c.d. “*confessioni a rate*”), ed infine previsto, per l'ammissione ai benefici penitenziari, di limiti di pena da scontare in carcere (nella misura di un quarto della pena inflitta e, in caso di condanna all'ergastolo, di dieci anni di reclusione).

Le dichiarazioni dei collaboratori e quelle dei testimoni devono essere oggettivamente riscontrate dagli investigatori al fine di constatarne la veridicità. Appurata la stessa, i collaboratori e i testimoni di giustizia sono inseriti nel **programma di protezione**: in particolare, un'apposita Commissione ministeriale, denominata **Commissione centrale** (presieduta da un sottosegretario di Stato e composta da magistrati ed investigatori di comprovata esperienza nelle indagini sulla criminalità organizzata) valuta e decide l'ammissione dei soggetti allo speciale programma di protezione, nonché la modifica e la revoca dello stesso. La struttura che attua il citato programma è il **Servizio centrale di protezione** (attraverso i **14 Nuclei Operativi**, con competenza regionale o interregionale).

<sup>27</sup> La disciplina di riferimento è costituita dal D. Lgs. n. 267/2000 “**Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL)**”. In merito, è importante sottolineare che **anche le norme che disciplinano l'intervento antimafia negli enti locali sono relativamente recenti**. Fu, infatti, il D.L. n. **164/1991** che aggiunse l'art. 15-*bis* alla legge n. 55 del 1990 **introducendo un'ipotesi di scioglimento nuova** (rispetto a quelle preesistenti che prevedevano tale possibilità solo in caso di atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di leggi, nonché per gravi motivi di ordine pubblico). Il citato decreto legge, infatti, convertito nella legge 22 luglio 1991, n. 221 (modificato ed integrato dapprima con legge n. 108 del 1994, e successivamente con la L. n. 94/2009), dispose che i consigli comunali e provinciali potessero essere sciolti quando, in seguito all'esercizio dei poteri ispettivi del Prefetto (*di diretta derivazione alto commissariale e su delega del Ministro dell'interno*), fossero accertati elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o forme di condizionamento degli amministratori tali da compromettere la libera determinazione degli organi elettivi ed il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati.

L'ambito di applicazione di tali disposizioni è delineato dall'art. 146 del TUEL e riguarda: *i comuni; le province; le città metropolitane; le comunità montane; le comunità isolate; le unioni di comuni; i consorzi di comuni e province; le aziende sanitarie locali ed ospedaliere; le aziende speciali dei comuni e delle province; i consigli circoscrizionali.*

**realmente efficace** (anche se, ovviamente, sempre suscettibile di miglioramenti ed adattamenti, in aderenza ad un fenomeno in continua evoluzione).

Ciò costituisce, tuttavia, una condizione certamente necessaria, ma altrettanto sicuramente non sufficiente.

L'analisi delle risultanze investigative operata dalla D.I.A. in questi ultimi anni ha, infatti, delineato la sussistenza di una *minaccia mafiosa alla stabilità sociale ed all'integrità del sistema economico*, che può minare i processi di sviluppo basati sulla libertà dell'iniziativa privata e sull'effettiva fruibilità delle risorse pubbliche.

L'insinuazione mafiosa nel tessuto socio-economico manifesta, infatti, la massima potenzialità disgregante nell'“arruolare” professionisti esperti e di alto profilo, così favorendo la collusione con aree più o meno ampie dell'imprenditoria, della finanza, della Pubblica Amministrazione, degli Enti Locali, della politica e delle professionalità più elevate (commercialisti, notai, avvocati, etc.: in sintesi la c.d. “*borghesia mafiosa*”) che si prestano, direttamente o indirettamente, alla cura degli interessi criminali con il fine, spesso illusorio, di trarre a loro volta cospicui vantaggi (si tenga, in proposito, conto che **qualsiasi collaborazione con la criminalità organizzata espone a gravi rischi**, tra cui anche, in via immediata e personale, quello della **sottrazione diretta o indiretta del controllo e della gestione delle attività economiche**. Rilevano, poi, nel più ampio contesto socio-economico, la criticità connessa con **l'alterazione delle condizioni di leale concorrenza** tra le imprese e, più in generale, con la **lesione del principio di libertà del mercato**).

Per essere veramente e definitivamente vincente, la lotta alla criminalità organizzata deve, quindi, essere la risultante del *coinvolgimento di tutte le componenti civiche e sociali* e **non può essere delegata solo alle Forze dell'Ordine ed alla Magistratura**. L'alternativa possibile è quella di condividere la responsabilità e l'impegno civile a contrastare il modo di pensare ed agire mafioso, *modificare i comportamenti individuali e collettivi* nelle concrete situazioni, assumendo come **valore di riferimento il rispetto delle regole**, perché **la mafia con la sua forza intimidatrice condiziona la vita e mortifica le speranze dei cittadini**, non dà spazio alla vita quotidiana, inibisce il desiderio di partecipare all'amministrazione della collettività, nega il diritto ad un lavoro.

Fra le affermazioni di Giovanni Falcone “...*gli uomini passano le idee restano. Restano le loro tensioni morali e continueranno a camminare sulle gambe di altri uomini*” offre uno spunto di riflessione su come noi tutti - ma soprattutto i giovani di oggi, che in un prossimo futuro saranno destinati a ricoprire diversi ruoli e funzioni nella società - possiamo diventare quegli

“altri uomini” che, come in una staffetta virtuale, nel momento del passaggio del testimone, continuano sulle proprie gambe a far vivere e realizzare *quelle idee e quelle tensioni morali*.

E’ necessario trarre forza ed ispirazione da un *radicato senso della legalità* che si basa su una salda coscienza dei diritti civili, sulla **consapevolezza che il rispetto della legge garantisce la reciprocità tra soggetti dotati della stessa dignità** e la possibilità di esprimere appieno l’esercizio dei nostri diritti e dei nostri doveri.

La pratica quotidiana della legalità conduce alla comprensione che la propria vita personale e sociale si fonda su un sistema di convivenze e alla percezione che **condizioni quali libertà, dignità, sicurezza, non possano considerarsi garantite per tutta la vita ma vanno perseguite, volute e, una volta conquistate, protette**.

Occorre, pertanto, favorire ogni forma di *mobilitazione dell’opinione pubblica che educi al rifiuto dell’acquiescente remissività di fronte al sopruso*. È necessario, altresì, avere presente che, per servire lo Stato ed adempiere ai propri doveri civili, *non occorre essere eroi*, ma sarebbe sufficiente che ciascuno agisca con correttezza nel vivere quotidiano e nell’esercizio della professione<sup>28</sup> – quale che essa sia, privata o pubblica – consentendo la creazione di un *sistema virtuoso* che renda realmente possibile che la *realizzazione di un diritto possa essere pretesa in quanto dovuta e non richiesta come un favore*. Si interromperebbe, così, quel *circuito perverso* che, invece, purtroppo prospera in una realtà caotica nella quale principi quali quello della “certezza del diritto” rischiano di restare confinati in uno sterile esercizio di retorica consentendo, così, la creazione di un terreno favorevole allo sviluppo della “**mafiosità**” (intesa come *forma mentis*) e di quella *marginalità sociale* che facilitano l’affiliazione alla criminalità organizzata di un esercito di disperati e reietti che, privi di una qualsiasi alternativa, ed illudendosi di poter trarre da tale scelta dei vantaggi, divengono, invece, strumento di cieca violenza ed, a propria volta, “*carne da macello*”.

Un simile cambiamento di prospettiva, laddove assuma le proporzioni di una diffusa rivoluzione culturale, rafforzerebbe anche, in una sorta di circolo virtuoso, l’azione di contrasto istituzionale condotta dalle Forze di polizia e dalla Magistratura che, dalle concrete iniziative sociali, trarrebbe energie positive e spunti oggettivi per imprimere ulteriore spinta alla propria attività, *sradicando le abitudini e la “forma mentis” omertosa*.

---

<sup>28</sup> **Art. 54 Costituzione:** “*Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.*

*I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge”.*



Giovanni Falcone disse anche “...*la mafia è un fenomeno umano e come tutti i fenomeni umani ha un principio, una sua evoluzione e avrà, quindi, anche una fine*”: parafrasando una celebre dichiarazione contenuta nella costituzione dell’UNESCO<sup>29</sup>, potremmo aggiungere *che, poiché la mafia nasce nella mente degli uomini, è nella presa di coscienza e nella determinazione degli uomini che deve essere posta la salvaguardia dello Stato di diritto.*

L’invito è, dunque, quello di sperimentare in prima persona tale cambio di prospettiva, che non delega più il contrasto del fenomeno criminale solo alle istituzioni, ma richiama ad un *impegno personale volto ad attivare i comportamenti individuali e collettivi nella vita concreta, assumendo come paradigma il rispetto delle regole* e garantendo, così, un ulteriore strumento di contrasto all’agire mafioso che possa contribuire a determinare la fine delle mafie auspicata da Falcone.

Testo redatto da: **Col. CC Bruno Dominici**

Testo revisionato da: Ufficio Addestramento

Revisione: 02/2017

---

<sup>29</sup> “...*poiché le guerre nascono nella mente degli uomini, è nello spirito degli uomini che devono essere poste le difese della pace...*” Costituzione dell’Unesco, 1945. Preambolo.

**SOMMARIO**

<b>PREMESSA.....</b>	<b>1</b>
<b>1. LE MAFIE ITALIANE .....</b>	<b>3</b>
1.1 La ‘Ndrangheta .....	3
1.2 La criminalità siciliana .....	4
1.3 La Camorra .....	5
1.4 La criminalità organizzata pugliese .....	7
<b>2. CRIMINALITÀ ORGANIZZATA ITALIANA IN AMBITO INTERNAZIONALE .....</b>	<b>8</b>
2.1 La ‘Ndrangheta in ambito internazionale .....	9
2.2 Cosa Nostra in ambito internazionale .....	10
2.3 La Camorra in ambito internazionale .....	11
2.4 Criminalità organizzata pugliese in ambito internazionale.....	12
<b>3. CRIMINALITÀ “ALLOGENA” IN ITALIA.....</b>	<b>13</b>
3.1 Criminalità “allogena” .....	13
<b>4. DIMENSIONI ECONOMICHE DEL FENOMENO MAFIOSO.....</b>	<b>18</b>
<b>5. CENNI SULL’EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA.....</b>	<b>21</b>
5.1 Struttura di contrasto: l’“architettura antimafia” .....	22
<b>6. LA D.I.A.: ARTICOLAZIONE, COMPITI E QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO</b>	<b>25</b>
6.1 Obiettivi strategici.....	27
6.1.(a) individuazione ed aggressione dei patrimoni mafiosi.....	28
6.1.(b) approfondimento delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette .....	31
6.1.(c) prevenzione e repressione dei tentativi di infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti.....	33
6.1.(d) Circolarità informativa in tema di lotta alla criminalità organizzata .....	38
6.2 I dati operativi .....	39
<b>7. SPUNTI DI RIFLESSIONE .....</b>	<b>41</b>
7.1 Il profilo normativo.....	41
7.2 Il profilo sociologico.....	43

**ALLEGATI SOTTOSTANTI:**

All. A	<b>I poteri del Direttore della D.I.A..</b> Quadro sinottico.....	49
All. B	<b>Le misure di prevenzione.</b> Conformità al dettato costituzionale.....	51
All. C	<b>Il regime detentivo speciale.</b> Caratteristiche dell'istituto e sua conformità al dettato costituzionale.....	54
All. D	<b>Scioglimento degli enti locali per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso.....</b>	59

**SCHEMA DI APPROFONDIMENTO**  
**SU "POTERI" DEL DIRETTORE**  
**(AGGIORNATI CON NOVELLE NORMATIVA DI SETTORE 2007-2013)**

<b>ATTRIBUZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
1. Ricezione dall'U.I.F. delle segnalazioni di "operazioni sospette" di riciclaggio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Artt. 8, 9, 47 e 53 del D. Lgs. 21 novembre 2007, n. 231 e s.m.i.;</li> <li>– protocollo d'intesa tra la D.I.A. e la G. di F., dell'11 ottobre 2012, in materia di approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, di cui all'art. 47, comma 1 lettera d) del D.Lgs. n. 231/07.</li> </ul>
2. Richiesta di notizie ed informazioni nei confronti dei soggetti obbligati alle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che pervengono dall'U.I.F..  2.bis Richiesta d'interruzione dell'operazione sospetta per 5 gg. lavorativi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 45, co. 3, D. Lgs. 21 novembre 2007, n. 231 e s.m.i..</li> <li>– Art. 6, comma 7, lett. e), D. Lgs. 21 novembre 2007, n. 231.</li> </ul>
3. Accesso all'Anagrafe dei Conti e dei Depositi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto del Ministro del Tesoro 4 agosto 2000, n. 269 - in attuazione dell'art. 20 della legge 30 dicembre 1991 n. 413;</li> <li>– art. 7, comma 11, del D.L. 29 settembre 1973, n. 605, come modificato dal D.L. 4 luglio 2006, n. 223, e art. 8 D. Lgs. 21 novembre 2007, n. 231.</li> <li>– Protocollo d'intesa con l'Agenzia delle Entrate.</li> </ul>
4. Accesso presso P.A., enti pubblici anche economici, banche, istituti di credito pubblici e privati, società fiduciarie, istituti o società che esercitano la raccolta del risparmio o l'intermediazione finanziaria, qualora sia sospettata l'esistenza di infiltrazioni mafiose.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– D.L. 6 settembre 1982, n. 629, art. 1 bis, come modificato dalla L. n. 94/2009 – ampliamento dei soggetti sottoposti a controllo;</li> <li>– <b>D.M. 23 dicembre 1992, così come integrato dai D.M. 1° febbraio 1994 e 30 gennaio 2013.</b></li> </ul>
5. Richiesta ai funzionari responsabili degli enti ed istituti indicati al punto 4 di dati e informazioni su atti e documenti in loro possesso ed ogni utile notizia ai fini dell'espletamento delle funzioni conferite.	– <b>Vd. riferimenti normativi indicati al punto 4.</b>
6. Richiesta ai funzionari responsabili degli enti ed istituti indicati al punto 4 - ove sussistano le condizioni per l'esercizio dei poteri di accesso e di accertamento - di effettuare ispezioni nell'ambito di uffici e servizi posti alle loro dipendenze.	– <b>Vd. riferimenti normativi indicati al punto 4.</b>
7. Ricezione delle comunicazioni da parte di SISMI e SISDE (oggi AISE e AISI) per fatti comunque connessi ad attività di tipo mafioso.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Art. 2, co. 2, D.L. n. 345/1991.</b></li> <li>– <b>D.M. 23 dicembre 1992, così come integrato dal D.M. 1° febbraio 1994 (cit. Rife. punto 4).</b></li> </ul>
8. Accesso alle informazioni del Centro Elaborazione Dati del Dipartimento di P.S. per l'analisi, l'elaborazione di notizie e dati attinenti ai fenomeni di tipo mafioso.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– D.L. 6 settembre 1982, n. 629, art. 1 quater, co 2;</li> <li>– <b>D.M. 23 dicembre 1992 (cit. Rife. punto 4).</b></li> </ul>

9. Convocazione di qualsiasi persona avvalendosi dei poteri di cui all'articolo 15 del T.U.L.P.S..	– D.L. 6 settembre 1982, n. 629, art. 1 <i>quinquies</i> ; – <b>D.M. 23 dicembre 1992</b> (cit. Rife. punto 4).
10. Richiesta, su delega del Ministro, al Procuratore della Repubblica competente per l'esecuzione di intercettazioni "preventive" di comunicazioni ovvero di conversazioni telefoniche di comunicazioni tra presenti, anche se queste avvengono nei luoghi indicati dall'articolo 614 c.p., <b>limitatamente ai delitti di cui all'art. 51, c. 3-bis del c.p.p.</b>	– Art. 226 del D. Lgs. n. 271/1989 (Norme di attuazione del c.p.p.); – D.L. 8 giugno 1992, n. 306, art. 25- <i>ter</i> .
11. Predisposizione di operazioni sotto copertura.	– Art. 9 della L. 16 marzo 2006, n. 146, come modificato dalla L. 13 agosto 2010, n. 136.
12. Visita agli istituti penitenziari ed autorizzazione a colloqui investigativi con detenuti ed internati, al fine di acquisire informazioni utili per la prevenzione e repressione dei delitti di criminalità organizzata.	– Art.18- <i>bis</i> della legge n. 354/1975, come modificato dal D.L. n. 306/1992.
13. <b>Propone al Tribunale Circondariale competente l'applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali (per queste ultime unica Autorità con competenza a livello nazionale).</b>	– <b>Artt. 5, 17 e 22 del decreto legislativo nr. 159 del 6 settembre 2011 e s.m.i.</b> (già artt. 2, 2- <i>bis</i> , 2- <i>ter</i> , L. n. 575/1965). Prima della legge n. 125/2008, con i decreti ministeriali al <b>punto 4</b> .
14. Può, altresì, richiedere: <ul style="list-style-type: none"> <li>- il sequestro anticipato dei beni stessi (nei casi urgenti, quando vi sia concreto pericolo che i beni da confiscare possano essere dispersi, sottratti o alienati);</li> <li>- a ogni Uf. della P.A., a ogni ente creditizio nonché alle imprese, società od enti ogni tipo di informazioni e copia della documentazione ritenuta utile ai fini delle indagini nei confronti dei soggetti indiziati di appartenenza alle associazioni criminali</li> </ul>	

**MISURE DI PREVENZIONE***Conformità al dettato costituzionale*

La Corte Costituzionale, nell'avallare nei suoi termini generali l'impianto della Prevenzione ha, in più occasioni, avuto modo di specificare come alcuni concetti chiave di tale sistema vadano concretamente interpretati al fine di garantirne la compatibilità con il dettato costituzionale, a partire dal concetto di "pericolosità sociale".

La Corte ha anche avuto modo di osservare che la legittimità delle misure di prevenzione è necessariamente subordinata all'osservanza del *principio di legalità* ed all'esistenza della *garanzia giurisdizionale*, specificando che **l'intervento del giudice e la presenza della difesa** (la cui necessità è da affermarsi senza riserve anche nell'ambito del procedimento di prevenzione), sono finalizzati a garantire, nel contraddittorio delle parti, l'accertamento di fattispecie legali predeterminate.

L'ordinamento italiano delle misure di prevenzione prevede, infatti, oltre che un principio di legalità, anche la *giurisdizionalizzazione* del procedimento, in quanto **le deliberazioni vengono assunte da organi della giurisdizione ordinaria** ed il **procedimento è connotato da precise garanzie**, quali *il diritto alla difesa, il contraddittorio delle parti, e l'impugnabilità dei provvedimenti sino al terzo grado di giudizio*.

Il tema della compatibilità delle misure di prevenzione con il dettato costituzionale è stato affrontato dalla Consulta in più occasioni.

La Corte Costituzionale ebbe, infatti, ad evidenziare già con la **sentenza n. 23 del 1964**, che la legittimità delle misure di prevenzione, all'epoca solo personali, è necessariamente subordinata all'osservanza del principio di legalità ed all'esistenza della garanzia giurisdizionale, ribadendo, ancora una volta, che *l'intervento del giudice nel procedimento di prevenzione è preordinato a garantire, nel contraddittorio tra le parti, l'accertamento di fattispecie legali predeterminate*.

Con la **sentenza n. 335 del 1996**, la Corte ha, quindi, esplicitamente affermato la compatibilità del sistema delle misure di prevenzione con i principi di cui agli artt. 3, 42 e 112 della Carta Costituzionale, proprio in quanto il legislatore era rimasto fermo nel richiedere, *per l'emanazione dei provvedimenti di sequestro e confisca, un collegamento tra la cautela patrimoniale e l'esistenza di soggetti, individuati, da ritenere pericolosi*.

Principio, questo, ripreso con **l'ordinanza n. 368 del 2004**, con l'ulteriore precisazione che il sistema della prevenzione rimaneva ancorato al principio in base al *quale le misure patrimoniali*

*presuppongono necessariamente un rapporto tra beni di cui non sia provata la legittima provenienza e soggetti portatori di pericolosità sociale che ne dispongano.*

In merito, va precisato come tale legame non sia venuto meno anche nell'attuale **vigenza del D. Lgs. n. 159/2011**<sup>30</sup>, laddove è *contemplata la richiesta e l'applicazione delle misure patrimoniali anche in via disgiunta da quelle personali.*

*L'Autorità proponente dovrà, infatti, comunque evidenziare un nesso o quantomeno un collegamento tra i cespiti ed i soggetti indiziati da cui promanino elementi di pericolosità sociale. Ciò proprio al fine di rendere la richiesta di apprensione patrimoniale coerente con i diritti costituzionalmente garantiti.*

Secondo una lettura costituzionalmente orientata della norma, la misura di prevenzione patrimoniale deve, inoltre, ritenersi applicabile non soltanto nei casi normativamente previsti, ma anche in ulteriori ipotesi in cui la misura personale, pur in presenza di un individuo pericoloso, o che è stato a suo tempo pericoloso, non può essere irrogata (per un ravvisato difetto di attualità, o perché ne è cessata l'esecuzione).

Non si può, quindi, prescindere da un vaglio, seppur incidentale, della pericolosità del soggetto proposto, ancorché l'ambito soggettivo non formi oggetto del "*petitum*" formulato al Giudice della prevenzione.

La Suprema Corte ha, quindi, nel tempo, formulato ulteriori importanti precisazioni, volte a favorire una lettura delle misure di prevenzione patrimoniale come conformi al dettato costituzionale.

Ha, infatti, chiarito in numerose pronunce che *il sistema non prevede alcuna inversione dell'onere della prova ma, piuttosto, a carico dell'interessato, un onere di allegazione.*

*Ex multis*, in tal senso, la **sentenza del 23 giugno 2004** ove si legge: "...l'onere di provare la provenienza illecita dei beni incombe, in primo luogo, sull'organo procedente, salvo l'onere di allegazione imposto al prevenuto per sminuire od elidere la situazione probatoria a suo carico".

Con **sentenza n. 93 dell'8 marzo 2010**, la Corte Costituzionale ha anche statuito che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al Tribunale ed alla Corte d'Appello, nelle forme dell'udienza pubblica (ciò in linea con le statuizioni della CEDU<sup>31</sup> ed il comma 1 dell'art. 117 della Costituzione).

La giurisprudenza della medesima Corte, sempre a tutela dei diritti dell'uomo, a partire dalle **sentenze nn. 348 e 349 del 2007** è, infatti, costante nel ritenere che le norme della CEDU integrino il parametro costituzionale espresso dall'art. 117 comma 1 della Costituzione, nella parte in cui

<sup>30</sup> "Codice delle Leggi Antimafia e delle Misure di Prevenzione...".

<sup>31</sup> Corte Europea Diritti dell'Uomo.



impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (vds. anche sentenze nn. 317, 311 del 2009 e 39 del 2008).

Più recente la **sentenza n. 21 del 9 febbraio 2012**, con la quale la Corte ha dichiarato *inammissibile la questione di legittimità costituzionale* inerente all'allora art. 2-ter comma 11 della legge n. 575/65<sup>32</sup> (oggi art. 18 D. Lgs. n. 159/2011), con riferimento agli artt. 24 (commi 1 e 2: *diritto di difesa*) e 111 (*principi del giusto processo*) della Costituzione.

In tale pronuncia è stata ribadita, da un lato *la sussistenza di tutte le garanzie di legge di cui si connota il procedimento di prevenzione*, in linea con il dettato costituzionale e, dall'altro, la *profonda diversità tra l'ambito penale e l'ambito del sistema di prevenzione*, in uno con la peculiarità e la *ratio* dell'istituto.

---

<sup>32</sup> La questione era stata sollevata dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere (CE) nel procedimento di prevenzione a carico degli eredi di PASSARELLI Dante (decreto nr. 96/09 RGMP in data 3.03.2011). Nell'ambito del procedimento erano stati appresi i beni già nella disponibilità di PASSARELLI Dante, deceduto, a norma del vigente impianto legislativo che consente di richiedere l'applicazione delle misure patrimoniali nei confronti di soggetti deceduti, nei cui confronti può essere disposta la confisca (ed il sequestro quale naturale prodromo).

**REGIME DETENTIVO SPECIALE****EX ART. 41-BIS DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO***(caratteristiche dell'istituto e sua conformità al dettato costituzionale)*

Il regime detentivo speciale previsto dall'art. 41-bis dell'Ordinamento penitenziario (o.p.) venne istituito con il D.L. n. 306/1992 (cosiddetto “Decreto antimafia Martelli-Scotti” - provvedimento d’urgenza emanato a cavallo delle stragi mafiose del 1992) che modificò la legge 26 luglio 1975, n. 354 (recante la disciplina dell’ordinamento penitenziario italiano e che, fino ad allora, prevedeva misure detentive speciali soltanto in caso di rivolta o altre gravi situazioni di emergenza interna alle carceri italiane), ha rivestito un ruolo centrale tra gli strumenti normativi utilizzabili per il contrasto alla criminalità organizzata.

La L. n. 279/2002 ha successivamente ridisegnato l’istituto sancendo, nel contempo, il passaggio a regime della disciplina.

In particolare, l’art. 2 della citata L. n. 279/02 ha riformulato il comma 2 e il comma 2-bis<sup>33</sup> dell’originaria disposizione normativa, introducendo una disciplina organica dell’istituto e una chiara “*perimetrazione*” del potere attribuito al Ministro della giustizia.

<sup>33</sup> **Comma 2.** Quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche a richiesta del Ministro dell'interno, il Ministro della giustizia ha altresì la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti o internati per taluno dei delitti di cui al primo periodo del comma 1 dell'*articolo 4-bis* o comunque **per un delitto che sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso, in relazione ai quali vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale**, terroristica o eversiva, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza. **La sospensione comporta le restrizioni necessarie per il soddisfacimento delle predette esigenze e per impedire i collegamenti con l'associazione di cui al periodo precedente.** In caso di unificazione di pene concorrenti o di concorrenza di più titoli di custodia cautelare, la sospensione può essere disposta anche quando sia stata espiata la parte di pena o di misura cautelare relativa ai delitti indicati nell'*articolo 4-bis*.

**Comma 2-bis.** Il provvedimento emesso ai sensi del comma 2 è adottato con decreto motivato del Ministro della giustizia, anche su richiesta del Ministro dell'interno, sentito l'ufficio del pubblico ministero che procede alle indagini preliminari ovvero quello presso il giudice procedente e acquisita ogni altra necessaria informazione presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, gli organi di polizia centrali e quelli specializzati nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, terroristica o eversiva, nell'ambito delle rispettive competenze. **Il provvedimento medesimo ha durata pari a quattro anni ed è prorogabile nelle stesse forme per successivi periodi, ciascuno pari a due anni.** La proroga è disposta quando risulta che la capacità di mantenere collegamenti con l'associazione criminale, terroristica o eversiva non è venuta meno, tenuto conto anche del profilo criminale e della posizione rivestita dal

È, infatti, previsto che “...quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche su richiesta del Ministro dell'interno, il Ministro della giustizia ha la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti o internati per taluno dei delitti previsti al primo periodo del comma 1 dell'art. 4-bis (in relazione ai quali vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica ed eversiva), l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla L. n. 354/75 che possano porsi in contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza”.

La principale novità introdotta da questo comma è l'estensione del regime del così detto “carcere duro” anche ai soggetti imputati o condannati per reati diversi da quelli dell'associazione per delinquere di tipo mafioso.

I provvedimenti di cui al comma 2, art. 41-bis sono adottati (secondo quanto previsto dal comma 2-bis dello stesso articolo), con *decreto motivato del Ministro della giustizia*. Lo scopo del legislatore è quello di determinare un limite al potere conferito all'esecutivo, contemperando la duplice finalità cui deve tendere la sospensione delle regole del trattamento e prevedendo che, *in nessun caso, possono essere previste restrizioni in misura superiore a quella resa necessaria dal raggiungimento delle finalità suddette nel caso concreto*.

Nella motivazione del decreto che dispone il particolare regime penitenziario, il Ministro deve, infatti, **chiarire la necessità di ogni singola restrizione** con riferimento al *grado di pericolosità sociale espressa dal detenuto, in rapporto ai legami instaurati dallo stesso con la criminalità organizzata ed al ruolo rivestito all'interno dell'organizzazione criminale*.

Altra importante novità, introdotta nel comma 2-bis, è la previsione di un'articolata istruttoria che il Ministro deve compiere prima di emanare il decreto: “...i provvedimenti emessi ai sensi del comma 2 sono adottati con decreto motivato del Ministro della giustizia, sentito l'ufficio del pubblico ministero che procede alle indagini preliminari ovvero quello presso il giudice che procede ed acquisita ogni altra necessaria informazione presso la Direzione nazionale antimafia e gli organi di polizia centrali e quelli specializzati nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, terroristica o eversiva, nell'ambito delle rispettive competenze”.

Il legislatore nello stesso comma determinò, altresì, la **durata minima e massima del provvedimento restrittivo** (all'epoca non inferiore ad un anno e non superiore ai due anni, fatta

---

soggetto in seno all'associazione, della perdurante operatività del sodalizio criminale, della sopravvenienza di nuove incriminazioni non precedentemente valutate, degli esiti del trattamento penitenziario e del tenore di vita dei familiari del sottoposto. **Il mero decorso del tempo non costituisce, di per sé, elemento sufficiente per escludere la capacità di mantenere i collegamenti con l'associazione o dimostrare il venir meno dell'operatività della stessa.**

salva la facoltà di proroga per periodi mai superiori ad un anno: la legge 15 luglio 2009, n. 94 recante “*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*” ha cambiato tali limiti temporali, modificandoli con **nuove misure, tuttora in vigore: il provvedimento può durare quattro anni e le proroghe due anni ciascuna**).

Venute meno le condizioni che determinarono il Ministro all’adozione del provvedimento, questi, anche d’ufficio, procede alla revoca, con una decisione che assume sempre la forma di un decreto motivato.

I commi 2-*quinquies* e 2-*sexies* disciplinano il **regime d’impugnabilità del provvedimento** emesso dal Ministro: “*Il reclamo può essere proposto dal detenuto o dall’internato - ovvero dal difensore - nei confronti del quale è stata disposta o confermata l’applicazione di cui al comma 2. Il reclamo deve essere proposto entro venti giorni dalla comunicazione del provvedimento*”. Competente a decidere sul reclamo è il Tribunale di sorveglianza di Roma: *la competenza a decidere non muta in seguito a trasferimento del detenuto o dell’internato da parte dell’Amministrazione penitenziaria* (il legislatore ha voluto, così, porre l’accento sulla protezione delle regole d’individuazione del **giudice naturale, precostituito per legge**, evitando che il detenuto o l’internato possa scegliere il giudice del reclamo, attendendo l’effettuazione del trasferimento in altro istituto di pena).

Il Tribunale di sorveglianza decide in camera di consiglio, entro dieci giorni dal ricevimento del reclamo, sulla sussistenza dei presupposti per l’adozione del provvedimento “*...nelle forme previste dagli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale*”, ovvero le disposizioni che disciplinano, in generale, il procedimento di sorveglianza.

Può anche accadere che gli stessi soggetti legittimati a proporre “ricorso per Cassazione” chiedano al Tribunale di sorveglianza di sospendere l’esecuzione del provvedimento impugnato. Il Tribunale dovrà, allora, valutare la sussistenza di un *fumus boni iuris* con riferimento alla fondatezza dei motivi del ricorso rispetto alla motivazione adottata in sede di reclamo e ravvisare un *periculum in mora* che, in questo caso, è implicito.

Nel caso di accoglimento del reclamo (con la revoca del provvedimento ministeriale da parte del Tribunale di sorveglianza), *il Ministro della giustizia, ove intenda disporre un nuovo provvedimento ai sensi del comma 2 art. 41-bis, deve tener conto della decisione del Tribunale ed evidenziare elementi nuovi o non valutati in sede di reclamo* (nel caso di accoglimento parziale del reclamo, con le stesse modalità il Ministro deve procedere per la parte accolta).

Secondo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), *le misure imposte con l'applicazione del suddetto articolo devono essere proporzionate alla gravità del reato commesso dal soggetto che subisce il provvedimento ministeriale*<sup>34</sup>.

Le **restrizioni imposte** con il regime detentivo *ex art. 41-bis*, comma 2 o.p., **secondo la Corte europea, appaiono, infatti, necessarie e legittime nella misura in cui tendono a recidere i legami esistenti tra il soggetto e la criminalità organizzata.** *Le misure restrittive possono, quindi, giustificare la limitazione dei colloqui con i familiari o la censura della corrispondenza, se tali limitazioni riducono al minimo il rischio dell'utilizzazione dei contatti criminali per mantenere i legami con il crimine organizzato.*

Con riferimento alla conformità della misura al dettato Costituzionale è da evidenziare che la Consulta, con alcune rilevanti pronunce interpretative di rigetto (n. 349/1993, n. 410/1996 e n. 376/1999), ha **sancito la legittimità del regime speciale**, determinando dei limiti ai contenuti della sua applicazione, ossia individuando veri e propri confini nel cui ambito possono essere collocate le misure che ne costituiscono il contenuto. Essa ha, innanzitutto, definito i cosiddetti *limiti esterni*, stabilendo che non possono essere adottate misure comunque incidenti *“sulla qualità e quantità della pena”* o sul *“grado di libertà personale del detenuto”*, né adottarsi *“determinazioni che vengano a precludere, o a condizionare in via di diritto, l'applicabilità ai detenuti di benefici che incidano sullo stato di libertà”*.

La Corte ha, pertanto, modellato i contenuti del regime su di una prassi penitenziaria comunque rispettosa dei diritti umani, escludendo che potessero essere perseguite finalità di prevenzione attraverso pratiche lesive di quei diritti (si pensi, ad esempio, al *divieto espresso di isolamento assoluto*).

Nell'individuazione dei *limiti esterni* sono state vietate quelle misure che, per il loro contenuto, non siano riconducibili alle concrete esigenze di tutelare l'ordine e la sicurezza o siano palesemente inidonee o incongrue rispetto alla motivazione del provvedimento

Il comma 2-*quater* dell'art. 41-*bis* riassume, quindi, in un'**elencazione, da intendersi come tassativa**, le modalità di applicazione del regime differenziato, comportanti l'adozione di misure di elevata sicurezza interna ed esterna al fine di prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza. Le singole misure da adottare sono tipizzate<sup>35</sup> e possono variare a seconda del grado

<sup>34</sup> Nel 1995 il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (C.P.T.) ha visitato le carceri italiane per verificare le condizioni di detenzione dei soggetti sottoposti al regime *ex art. 41-bis*. Ad avviso della delegazione, questa particolare fattispecie di regime detentivo era risultato il più duro tra tutti quelli presi in considerazione durante la visita ispettiva.

<sup>35</sup> **Comma 2-*quater*.** *“I detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione devono essere ristretti all'interno di istituti a loro esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in aree insulari, ovvero*

di pericolosità sociale del condannato o del ruolo dello stesso all'interno dell'organizzazione criminale (*i colloqui vengono determinati in un numero non inferiore ad uno e non superiore a due al mese, da svolgersi con intervalli determinati e in luoghi attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti; sono vietati i colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi, salvo casi eccezionali determinati di volta in volta dal Direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'Autorità giudiziaria competente. Può essere autorizzato, solo dopo i primi sei mesi d'applicazione del regime differenziato e con provvedimento motivato del Direttore o dell'Autorità giudiziaria procedente, un colloquio telefonico mensile con i familiari e i conviventi, della durata massima di dieci minuti e sottoposto a registrazione, etc.*). Tali disposizioni non si applicano ai colloqui con i difensori, che sono manifestazioni del diritto di difesa, costituzionalmente garantito all'art. 24, comma 2 della Costituzione.

---

*comunque all'interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell'istituto e custoditi da reparti specializzati della polizia penitenziaria. La sospensione delle regole di trattamento e degli istituti di cui al comma 2 prevede:*

- a) l'adozione di misure di elevata sicurezza interna ed esterna, con riguardo principalmente alla necessità di prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento, contrasti con elementi di organizzazioni contrapposte, interazione con altri detenuti o internati appartenenti alla medesima organizzazione ovvero ad altre ad essa alleate;*
- b) la determinazione dei **colloqui nel numero di uno al mese** da svolgersi ad intervalli di tempo regolari ed in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti. Sono vietati i colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi, salvo casi eccezionali determinati volta per volta dal direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11. **I colloqui vengono sottoposti a controllo auditivo ed a registrazione**, previa motivata autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente ai sensi del medesimo secondo comma dell'articolo 11; **solo per coloro che non effettuano colloqui può essere autorizzato**, con provvedimento motivato del direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11, e **solo dopo i primi sei mesi di applicazione, un colloquio telefonico mensile con i familiari e conviventi della durata massima di dieci minuti sottoposto, comunque, a registrazione. I colloqui sono comunque videoregistrati. Le disposizioni della presente lettera non si applicano ai colloqui con i difensori con i quali potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari;***
- c) la limitazione delle somme, dei beni e degli oggetti che possono essere ricevuti dall'esterno;*
- d) l'esclusione dalle rappresentanze dei detenuti e degli internati;*
- e) la **sottoposizione a visto di censura della corrispondenza**, salvo quella con i membri del Parlamento o con autorità europee o nazionali aventi competenza in materia di giustizia;*
- f) la limitazione della permanenza all'aperto, che non può svolgersi in gruppi superiori a quattro persone, ad una durata non superiore a due ore al giorno fermo restando il limite minimo di cui al primo comma dell'articolo 10. Saranno inoltre adottate tutte le necessarie misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti e cuocere cibi”.*



## *Scioglimento degli enti locali per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso*

La pressione esercitata dalla criminalità organizzata sul libero esercizio dell'azione amministrativa degli enti locali ha reso necessario apportare, anche in questo settore, modifiche alle norme già esistenti (soprattutto in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, nelle ipotesi di collegamenti o di condizionamenti causati dalla presenza della criminalità organizzata) nell'ottica di un'esigenza, sempre più attuale, di contrapporre validi strumenti a tutela di interessi fondamentali.

Ed anche tali norme sono relativamente recenti. Fu, infatti, il Decreto legge 31 maggio 1991, n.164, ad aggiungere l'art. 15-*bis* alla legge n. 55 del 1990, introducendo **un'ipotesi di scioglimento nuova** e sanando, così, un vero e proprio vuoto normativo.

Prima di allora, infatti, *la legge 8 giugno 1990, n.142, sull'ordinamento delle autonomie locali*, consentiva lo scioglimento dei consigli comunali solo in caso di atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di leggi, nonché per gravi motivi di ordine pubblico.

Il citato Decreto legge n. 164 (convertito nella legge 22 luglio 1991, n. 221, e successivamente modificato ed integrato con legge n. 108 del 1994, di conversione del D.L. n. 529/1993, ed infine abrogato dall'art. [174](#), [D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267](#) – provvedimento, quest'ultimo, che, nell'assorbirne i precetti, ha rinviato i riferimenti ivi contenuti ai corrispondenti articoli del proprio testo –), disponeva, in particolare, che i consigli comunali e provinciali potessero essere sciolti quando, in seguito all'esercizio dei poteri ispettivi del Prefetto (*di diretta derivazione alto commissariale e su delega del Ministro dell'interno*), **fossero accertati elementi** su *collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o forme di condizionamento degli amministratori tali da compromettere la libera determinazione degli organi elettivi ed il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati*, ovvero che risultassero tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

In merito a quanto precede, si evidenziava in modo palese, *rispetto all'azzeramento dei vertici politici, la questione del mancato allontanamento dei pubblici dipendenti*.

In termini più espliciti, è stata reiteratamente rilevata, in più sedi, l'opportunità di una verifica in chiave di congruità ed efficacia dell'intera normativa, che muovesse dalla constatazione di *scioglimenti non produttivi di effetti sugli apparati burocratici, sulla gestione degli enti collegati, sull'erogazione dei servizi*. E' stato, d'altro canto, spesso rilevato che la cultura di determinati contesti locali è così pervasiva da impedire a chiunque di porsi in una posizione di assoluto ed aperto contrasto rispetto agli interessi criminali: in ogni caso, la tematica concernente lo scioglimento degli organi elettivi ha



alimentato, per oltre un ventennio, ampio e diffuso dibattito dottrinale, che ha trovato nella giurisprudenza costituzionale ed amministrativa consolidati orientamenti, sostanzialmente univoci.

*Lo scioglimento*, è stato a lungo sostenuto, *non ha finalità sanzionatorie nei confronti dei singoli, ma di salvaguardia dell'amministrazione pubblica di fronte alla pressione e all'influenza della criminalità organizzata.*

*Ed è, pertanto, in tale contesto che trovano giustificazione i margini, particolarmente ampi, della potestà di apprezzamento di cui fruisce l'amministrazione e la possibilità di dare peso anche a situazioni non traducibili in addebiti personali, ma tali da rendere plausibile (nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza), l'ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata, quali i vincoli di parentela o di affinità, i rapporti di amicizia o di affari, le notorie frequentazioni.* In sintonia con l'impostazione del sistema normativo realizzato per combattere l'invasività del fenomeno mafioso, caratterizzato da un forte avanzamento del livello di prevenzione, si rileva che esso si concretizza su *tre piani convergenti*:

- *attribuzione di rilevanza a fatti e circostanze spesso consistenti in evenienze di mero pericolo;*
- *ammissione sul piano probatorio di elementi indiziari di tipo logico o presuntivo;*
- *posizione di ampi margini di discrezionalità nell'esercizio dei relativi poteri.*

La **L. n. 94/2009** ha, poi, modificato la normativa in materia di *scioglimento dei consigli comunali e provinciali a causa di infiltrazioni e di condizionamenti di tipo mafioso* introducendo, in particolare, la **non candidabilità temporanea** dei responsabili dello scioglimento ed alcune **misure sanzionatorie nei confronti dei dirigenti e dei dipendenti dell'ente locale**, allo scopo di contrastare il manifestarsi di fenomeni di collegamento di questi ultimi con la criminalità mafiosa.

In sostanza, è stato sostituito integralmente l'art. 143 del **Testo unico sugli enti locali** (D. Lgs. n. 267/2000, di seguito: **TUEL**).

In sintesi gli elementi di novità possono riferirsi a:

- *diversa procedura operativa, ben delineata anche nei tempi;*
- **responsabilità dei dirigenti e dei dipendenti;**
- *incandidabilità temporanea degli amministratori;*
- *nuove elezioni in determinati torni.*

In sostanza, la citata **L. n. 94/2009** ha ripreso, sostanzialmente, il testo dell'art. 143 del TUEL nella formulazione *ipotizzata* nella XV Legislatura<sup>36</sup>. Di seguito, una breve rassegna di alcuni profili di interesse operativo:

---

<sup>36</sup> Nella XV legislatura (28 aprile 2006 - 28 aprile 2008) la I<sup>a</sup> Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni della Camera ha esaminato, in materia di scioglimento degli enti locali per infiltrazioni

---

**- I presupposti per lo scioglimento**

Il *comma 1* del nuovo testo dell'art. 143 precisa che gli elementi da cui emergono i collegamenti o i condizionamenti di tipo mafioso, che determinano lo scioglimento dei consigli degli enti locali, devono essere “*concreti, univoci e rilevanti*” ed introduce una maggiore specificazione della fattispecie del condizionamento, *attraverso la distinzione della alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi da quella della compromissione del buon andamento o dell'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali* (art. 97 della Cost.).

Sotto tale profilo il testo ha, in parte sostanziale, ripreso il contenuto della circolare del Ministero dell'interno n. 7102/M/6 del 25 giugno 1991, relativa all'applicazione delle disposizioni in materia di scioglimento all'epoca vigenti, che fu *ampiamente richiamata dalla Corte Costituzionale quale parametro interpretativo rilevante a garantire obiettività e coerenza nell'esercizio del potere straordinario di scioglimento degli organi elettivi conferito all'Autorità amministrativa*. Al riguardo, la circolare evidenzia come il condizionamento debba tradursi in uno “*stato di fatto nel quale il processo di formazione della volontà degli amministrazioni subisca alterazioni per effetto dell'interferenza di fattori, esterni al quadro degli interessi locali, riconducibili alla criminalità organizzata*”.

Lo stesso *comma 1*, nell'indicare i presupposti per lo scioglimento dei consigli, prevede anche l'inserimento, dopo le parole “*collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso*”, delle parole “**o simile**”, impiegando la stessa terminologia usata nelle più recenti leggi istitutive della Commissione parlamentare antimafia, con lo scopo di ricomprendere anche le organizzazioni criminali che non sono perfettamente connotate dai requisiti previsti dall'art. 416-bis c.p., ma che hanno caratteristiche simili.

**La stessa disposizione individua i soggetti interessati dalla disciplina** in esame attraverso il rinvio all'art. 77, comma 2, del TUEL.

Secondo il citato art. 77, comma 2, del TUEL, sono *amministratori i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, i componenti degli organi di decentramento*.

---

**- La procedura per lo scioglimento**

---

mafiose, alcune proposte di legge (A.C. 1134 e altri 3 abbinati), elaborando un testo recante una **riforma complessiva della disciplina** vigente in materia, dettata dagli articoli 143-146 del TUEL: **l'iter non è, tuttavia, giunto a conclusione per lo scioglimento anticipato delle Camere**.

La nuova formulazione dell'art. 143 del TUEL introduce, in primo luogo, una disciplina di rango legislativo del **procedimento di accertamento** (*prima era solo di natura derivata*).

Al riguardo, il *comma 2* dell'art. 143 dispone, nel nuovo testo, che il Prefetto (che anche in questo delicato settore assume un ruolo in prima linea) debba procedere alla verifica della sussistenza degli elementi richiesti per lo scioglimento, **di norma attraverso l'accesso presso l'ente interessato** (in virtù dei poteri di accesso e di accertamento di cui è titolare per delega del Ministro dell'interno in materia di contrasto alla criminalità organizzata).

In tale ipotesi (che era prevista anche dalla legislazione previgente, senza essere, tuttavia, indicata quale passaggio ordinario per procedere allo scioglimento del consiglio dell'ente locale), il Prefetto nomina una **commissione di indagine** (in precedenza denominata *commissione di accesso*, di derivazione alto commissariale), composta da *tre membri scelti tra funzionari delle pubbliche amministrazioni*, **la quale dovrà svolgere i propri accertamenti entro tre mesi (prorogabili per una sola volta per un periodo massimo di ulteriori tre mesi) e consegnare le proprie conclusioni al Prefetto**.

Il *comma 3* dell'art. 143 disciplina, poi, in modo più puntuale rispetto alla normativa previgente, le fasi del procedimento di scioglimento di competenza del Prefetto, individuando in modo dettagliato:

- i termini per la conclusione del procedimento (*il Prefetto, decorsi 45 giorni dal momento in cui la commissione di accesso ha rassegnato le proprie conclusioni, ovvero quando abbia altrimenti acquisito “gli elementi di cui al comma 1 ovvero in ordine alle infiltrazioni o ai condizionamenti mafiosi”, deve trasmettere al Ministro dell'interno una relazione in ordine alla sussistenza degli elementi richiesti per lo scioglimento*);
- le fasi dell'istruttoria della relazione in ordine alla sussistenza degli elementi richiesti per lo scioglimento (*in particolare, si prevede che la relazione sia inviata dopo aver sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica<sup>37</sup> integrato con la partecipazione del Procuratore della Repubblica competente per territorio*);

---

<sup>37</sup> Si rammenta che nel Comitato, quale organo ausiliario di consulenza del Prefetto, sono presenti anche le espressioni elettive della comunità locale: Sindaco del comune capoluogo e Presidente della provincia. La previa ed obbligatoria acquisizione della valutazione del C.P.O.S.P., prima non codificata, introduce nel procedimento decisionale del Prefetto una significativa novità, rafforzata con la nuova composizione della commissione d'indagine ove è probabile che non tutte le Forze di polizia del territorio siano rappresentate (sono tre membri della P.A., di cui solitamente uno è un funzionario prefettizio). La ragione complessiva di tale consultazione risiede anche nella prospettiva di *fornire al Prefetto la migliore e più aggiornata conoscenza possibile della realtà oggetto di indagine con riferimento ai fattori criminali potenzialmente inquinanti e condizionanti*. La presenza anche del P.M. competente per territorio contribuisce, inoltre, nell'ambito della doverosa cooperazione fra poteri diversi dello Stato, a conferire maggiore solidità argomentativa alle

- il contenuto della relazione formulata dal Prefetto (*essa deve, in particolare, lumeggiare gli elementi che sono alla base della proposta, eventualmente precisando se essi si riferiscono anche ai dirigenti ed ai dipendenti dell'ente locale, ed indicare gli appalti, i contratti o servizi interessati da condizionamenti, infiltrazioni o condotte antigiuridiche*).

Il *comma 3*, inoltre, dà **facoltà** al Prefetto (in pendenza di un procedimento penale per i medesimi fatti oggetto degli accertamenti per la verifica della sussistenza degli elementi richiesti per lo scioglimento), di richiedere in via preventiva *informazioni al Procuratore della Repubblica, il quale è tenuto a trasmetterle, anche in deroga alle disposizioni del codice di procedura penale sull'obbligo del segreto, eccetto nei casi in cui non reputi necessario che rimangano segrete per le esigenze del procedimento*.

Ulteriori specificazioni sono definite riguardo alla disciplina del decreto di scioglimento dei consigli comunali e provinciali: il *comma 4* fissa i termini procedurali (**il decreto deve intervenire entro tre mesi dalla trasmissione della relazione prefettizia**) e indica in modo analitico il contenuto necessario per la proposta di scioglimento formulata dal Ministro dell'interno, nella quale devono essere specificate *le irregolarità rilevate, i provvedimenti ritenuti necessari per eliminare sollecitamente gli effetti negativi per l'interesse pubblico, gli amministratori reputati responsabili dei comportamenti che hanno determinato lo scioglimento*.

E', inoltre, regolata in modo specifico l'eventualità che non sussistano i presupposti per la proposta di scioglimento. In tal caso si prevede (art. 143, *comma 7*, del TUEL, nella nuova formulazione) che **il procedimento debba comunque concludersi, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione prefettizia, con un provvedimento espresso, di competenza del Ministro dell'interno, che dia conto degli esiti dell'attività di accertamento**.

Significativamente innovativo è, inoltre, il **regime di pubblicità introdotta per gli atti endoprocedimentali**, essendo previsto (art. 143, *comma 9*, del TUEL) che nella *GURI* sia pubblicato *non solo il decreto di scioglimento, ma anche la proposta del Ministro dell'interno e la relazione prefettizia*, salva diversa decisione del Consiglio dei ministri (che può decretare la riservatezza integrale o parziale di detti documenti nei casi strettamente necessari). Forme di pubblicità da stabilire con decreto del Ministero dell'interno sono previste anche per i provvedimenti emessi in caso di insussistenza dei presupposti per la proposta di scioglimento (art. 143, *comma 7*, del TUEL).

#### **- La durata degli effetti dello scioglimento**

---

motivazioni poste a fondamento della relazione che, poi, confluisce, nell'ambito dell'autonomia dell'Amministrazione dell'interno, nel decreto presidenziale di scioglimento.

Il *comma 10* del riscritto testo dell'art. 143 del TUEL non innova circa il periodo di efficacia del decreto di scioglimento, che - analogamente alla legislazione previgente - può variare **da 12 a 18 mesi**, ed è prorogabile **fino a 24 mesi** in casi eccezionali.

Il medesimo comma detta, invece, una *disciplina speciale* per lo svolgimento delle elezioni per il rinnovo degli organi sciolti: si prevede, *in via generale*, che queste si svolgano in occasione del turno annuale ordinario. Nel caso, tuttavia, in cui la scadenza della durata dello scioglimento cada nel secondo semestre dell'anno, le elezioni si svolgono in un turno straordinario, da tenersi in una domenica compresa tra il 15 ottobre e il 15 dicembre.

La data delle elezioni è fissata dal Ministro dell'interno non oltre il cinquantacinquesimo giorno precedente quello della votazione, ed è comunicata immediatamente ai Prefetti perché provvedano alla convocazione dei comizi ed agli altri adempimenti di loro competenza previsti dalla legge.

Il *comma 10* nella nuova formulazione prevede, inoltre, che la durata dello scioglimento possa essere prorogata con provvedimento adottato non oltre il 50° giorno dalla scadenza dello scioglimento.

**- I collegamenti dei singoli amministratori con la criminalità organizzata**

Il *comma 8* del nuovo testo dell'art. 143 è volto ad integrare la previgente disciplina legislativa, nella parte in cui essa non prevedeva adeguate misure sanzionatorie nei casi in cui si riscontrino collegamenti tra la criminalità organizzata e singoli consiglieri comunali o provinciali, senza che emergano elementi tali da far ritenere sia stata condizionata l'attività dell'organo rappresentativo.

A tale scopo, la disposizione in esame stabilisce che, qualora dalla relazione prefettizia in ordine alla sussistenza degli elementi richiesti per lo scioglimento del consiglio dell'ente emergano *elementi concreti, univoci e rilevanti su collegamenti tra singoli amministratori e la criminalità organizzata di tipo mafioso*, **il Ministro dell'interno trasmette la relazione all'Autorità giudiziaria, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione previste nei confronti dei soggetti indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso.**

L'eventuale applicazione della misura di prevenzione ha effetti particolarmente rilevanti sui diritti di elettorato passivo del destinatario della misura stessa, tenuto conto che il TUEL (artt. 58 e 59) prevede:

- *l'incandidabilità, in tal caso, alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali, nonché l'impossibilità di ricoprire cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, presidente e componente del consiglio circoscrizionale, presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, presidente e componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, consigliere di amministrazione e presidente di aziende speciali e istituzioni, presidente e componente degli organi delle comunità montane. E', altresì, prevista la decadenza dalla carica per coloro nei confronti dei quali il Tribunale abbia applicato, con*

*provvedimento definitivo, una misura di prevenzione in relazione alla partecipazione ad associazioni di carattere mafioso;*

- *la sospensione di diritto dalle medesime cariche per coloro nei confronti dei quali il Tribunale ha applicato, con provvedimento non definitivo, una misura di prevenzione in relazione alla partecipazione ad associazioni di carattere mafioso.*

**- L'incandidabilità temporanea dei responsabili dello scioglimento**

Il comma 11 introduce una importante misura preventiva nei confronti degli amministratori locali che con le loro condotte abbiano determinato lo scioglimento del consiglio dell'ente locale: **l'incandidabilità temporanea**, ovvero limitata dal punto di vista sia temporale (al turno di elezione immediatamente successivo allo scioglimento), sia territoriale.

Tali soggetti non possono, infatti, essere candidati nel primo turno elettorale successivo allo scioglimento nelle elezioni per il rinnovo dei consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali che si svolgono nella regione in cui si trova l'ente il cui consiglio sia stato sciolto.

*L'incandidabilità deve essere dichiarata con un provvedimento definitivo di carattere giurisdizionale.*

Ai fini di tale dichiarazione, il Ministro dell'interno trasmette la proposta di scioglimento al Tribunale competente, che decide relativamente agli amministratori in essa indicati, applicando - *in quanto compatibili* - le norme previste per i procedimenti in camera di consiglio in sede civile (art. 737 e seguenti del c.p.c.).

**- I collegamenti ed i condizionamenti dei dirigenti e dei dipendenti dell'ente**

Un forte elemento di novità introdotto nel 2009 è rappresentato dall'estensione dei rimedi contro i collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso e contro i suoi condizionamenti anche *a carico di singoli* (ad evidenziare il riferimento alle persone e non ad organi) *segretari comunali e provinciali, direttori generali, dirigenti e dipendenti dell'ente locale*. Come è stato evidenziato nella XV legislatura nel corso dell'esame delle proposte di legge di revisione della disciplina dello scioglimento degli enti locali per infiltrazioni di tipo mafioso, *sono ipotizzabili forme di condizionamento da parte della criminalità mafiosa che si indirizzino non tanto agli organi consiliari o alle giunte degli enti locali, quanto piuttosto ai dirigenti degli enti stessi*, ai quali la legge attribuisce un'ampia sfera di autonomia decisionale. Di qui l'esigenza, più volte emersa nel corso dell'iter, di introdurre misure specificamente destinate a far fronte al manifestarsi di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento riferite ai vertici amministrativi e, più in generale, ai dipendenti degli enti locali.

In quest'ottica il comma 2 dell'art. 143 del TUEL, come riformulato, prevede in primo luogo che *gli accertamenti del Prefetto in ordine alla sussistenza degli elementi circa collegamenti e condizionamenti da parte della criminalità mafiosa debbano essere effettuati anche con riferimento a segretari comunali e provinciali, direttori generali, dirigenti e dipendenti dell'ente locale*.



Qualora, anche in esito ai controlli effettuati, *la relazione prefettizia evidenzi la sussistenza di elementi concreti, univoci e rilevanti circa collegamenti e condizionamenti nei confronti di dette categorie di soggetti*, **il Ministro dell'interno**, con decreto adottato su proposta del Prefetto, **prende ogni provvedimento utile a far cessare la situazione in atto, nonché a ripristinare la normale vita amministrativa dell'ente, ivi incluse la sospensione dall'impiego, la sua destinazione ad altro Ufficio o ad altra mansione, con obbligo di attivazione del procedimento disciplinare** (*comma 5, del nuovo testo*).

Il *comma 6* del più volte citato art. 143 dispone, invece, **la risoluzione di diritto, dopo ed a causa dello scioglimento, degli incarichi di alcuni collaboratori esterni dell'ente locale, ove non rinnovati** dalla *Commissione straordinaria per la gestione dell'ente disciolto* nei 45 giorni successivi al suo insediamento: si tratta, in particolare, degli incarichi per qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione affidati mediante contratto a tempo determinato, degli incarichi di revisore dei conti nonché dei rapporti di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa.

#### **- Il quadro normativo di riferimento**

Con il *decreto presidenziale* di scioglimento è nominata la citata *Commissione straordinaria per la gestione dell'ente*, che rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile. Un comitato istituito presso il Ministero dell'interno ha il compito di sostenere e monitorare l'attività delle commissioni straordinarie (art. 144 del TUEL).

Il successivo art. 145 del TUEL disciplina la gestione straordinaria degli enti colpiti dal provvedimento di scioglimento prevedendo, tra l'altro, l'adozione da parte della *Commissione straordinaria*, di **un piano di priorità degli interventi per servizi e opere pubbliche indifferibili** e l'eventuale revoca, da parte della Commissione, degli appalti di lavori pubblici e di pubbliche forniture e degli affidamenti delle concessioni di servizi pubblici locali.

L'art. 145-bis definisce, poi, una procedura speciale per la gestione e il risanamento finanziario dei comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti sciolti per infiltrazioni mafiose. L'art. 146 delimita, infine, l'ambito di applicazione delle disposizioni illustrate a:

- *i comuni;*
- *le province;*
- *le città metropolitane;*
- *le comunità montane;*
- *le comunità isolate;*
- *le unioni di comuni;*
- *i consorzi di comuni e province;*
- *le aziende sanitarie locali ed ospedaliere;*



- le aziende speciali dei comuni e delle province;
- i consigli circoscrizionali.

La contiguità con elementi inseriti, a vario titolo, nel circuito criminale si riscontra, di massima, in corrispondenza di gravi ed accertate deficienze organizzative e di consunzione delle amministrazioni pubbliche. La correlazione indicata induce a definire quali **tratti sintomatici** della contiguità mafiosa:

- ***l'inefficienza dei servizi in generale;***
- *la scarsa osservanza dell'apparato normativo in tutte le manifestazioni della convivenza civile;*
- *la complicità dei cittadini nell'ottenere omissione di controlli e di legalità e nel godere di riduzioni di tasse e tributi (vds. pagamento dei canoni di acqua, rifiuti urbani, etc.);*
- *l'assenza (od il mancato adeguamento alle accresciute esigenze del territorio) di piani regolatori e di piani commerciali;*
- ***l'abusivismo edilizio dilagante anche nelle zone sottoposte a vincoli paesaggistici e idrogeologici con specifico riferimento allo stesso demanio;***
- *la devastazione del territorio anche attraverso il conferimento diffuso di rifiuti e, comunque, la mancata tempestività nella raccolta dei rifiuti stessi, per mancanza di mezzi e di personale;*
- *la carenza dei servizi e della funzionalità della polizia municipale;*
- *gli istituti scolastici in stato di abbandono, le strade dissestate, i cimiteri trascurati, etc.;*
- ***la tardiva e scarsa assistenza sanitaria, spesso affidata alle strutture private in convenzione con le A.S.L.;***
- ***l'assunzione di personale con metodi clientelari, senza una selezione di merito, con procedure non concorsuali;***
- *la superficialità nelle procedure di gara per gli appalti di fornitura di beni e servizi, nonché per la realizzazione di opere pubbliche, anche in violazione palese delle clausole dei cd. "protocolli di legalità";*
- ***la trama di rapporti di parentele, affinità, amicizie e frequentazioni (documentate) tra taluni amministratori/addetti agli apparati burocratici ed esponenti delle organizzazioni criminali locali;***
- *il dissesto dei bilanci e la scarsa chiarezza dei rendiconti di gestione;*
- *l'indebolimento del senso civico ed etico nei rapporti pubblici e sociali che alimenta nel cittadino la sensazione della mancanza dello Stato sul territorio, rendendolo vulnerabile alle "avance" dei referenti locali della criminalità organizzata.*